

Zukunftsforum Politik

Broschürenreihe
herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Nr. 63

Peter Jurczek / Bernhard Köppen

Aufbau oder Abriss Ost? Konzeptionelle Überlegungen zur nachhaltigen Stadtentwicklung in den neuen Ländern

Sankt Augustin, Januar 2005

ISBN 3-937731-40-7

Redaktionelle Betreuung: Anne Halbey-Muzlah

Download-Publikation

Der Text dieser Datei ist identisch mit der Druckversion der Veröffentlichung. Die Titelseite der Printausgabe beträgt 4 Seiten und wurde in der digitalen Version auf einer Seite zusammengefasst.

Inhalt

Zusammenfassung	7
1. Die Herausforderungen der Stadtentwicklung in den neuen Ländern	9
2. Langfristige Tendenzen der Bevölkerungs- und Haushaltszahlentwicklung	16
3. Vorrangige Arbeitsfelder für die Städte	31
4. Entwicklungsperspektiven und Handlungsoptionen	44
5. Stadtumbau Ost: Inhalte und vorläufige Bilanz des Bund-Länder-Programms	59
6. Die Novelle des Baugesetzes als Chance ergreifen	69
7. Stadtumbau Ost – eine Daueraufgabe? Schlussfolgerungen für Bund, Länder und Kommunen	71
Literatur	77
Die Autoren	82
Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung	83

Zusammenfassung

Mit dem Förderprogramm „Stadtumbau Ost“ wird den aus rückläufiger Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung resultierenden Schwierigkeiten von ostdeutschen Städten Rechnung getragen. Modellrechnungen für die künftigen Einwohnerzahlen der meisten Kommunen haben ergeben, dass ohne Gegenmaßnahmen zunehmende Bevölkerungsverluste und Überkapazitäten auf dem Wohnungs- und Immobilienmarkt zu erwarten sein dürften. Dort, wo bereits heute Probleme bestehen, resultieren diese meist aus einem komplexen Ursachenbündel. Deshalb sind für eine tragfähige und nachhaltige Stadtentwicklungsplanung integrierte Konzepte zu favorisieren. Sektorale Einzellösungen würden in ihrer Wirkung schnell verpuffen und negative Trends kaum stoppen.

Die Städte sind in Gestalt und Organisation den neuen Gegebenheiten anzupassen, wobei sich das bisherige Bild der Siedlungen erheblich wandeln könnte. Diese Veränderungen sind aber nicht unbedingt nur als negativ anzusehen. Es liegt bei den Bürgern und lokalen Entscheidungsträgern, ob eine Gemeinde dem Teufelskreis un geregelter Schrumpfungsmechanismen preisgegeben wird, oder ob ein anspruchsvoller Umbauprozess zwar eine schlankere, aber unter Umständen sogar qualitativere Stadt hervorbringt. Letztere Variante erfordert neben der Hilfestellung durch Bund und Länder ein hohes Maß an Engagement, Kreativität und Ausdauer. Daher gilt es auf der lokalen Ebene die spezifischen Entwicklungsziele zu bestimmen und dabei den angemessenen Weg unter Einbeziehung der verfügbaren Fördermöglichkeiten konsequent zu beschreiten. Ein solcher Prozess sollte nicht nur kleinräumig, sondern auch regional durch Kooperation und Berücksichtigung der Nachbarkommunen verankert werden. Hierbei kommen der Kommunikation des spezifischen Leitbildes und der dabei erzielten Fortschritte hohe Bedeutung zu.

Das Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“ und der gleichnamige Wettbewerb sollten unter anderem den Anstoß zu einer solchen Entwicklung geben. Nun beginnt für diejenigen Städte, die sich den Herausforderungen stellen, die Phase der Eigenverantwortung für weitere Aktivitäten.

1. Die Herausforderungen der Stadtentwicklung in den neuen Ländern

Zahlreiche Städte Ostdeutschlands sehen sich mit ernsthaften Schwierigkeiten konfrontiert, die aus ökonomischen Problemen und hohen Bevölkerungsrückgängen resultieren. Auch in den Wachstumspolen sind insbesondere struktureller Wohnungsleerstand und rückläufige Einwohnerzahlen eine Herausforderung für Kommunalpolitik und Stadtplanung. Zudem stellen sich einzelne Problemfaktoren sowohl als Ursache als auch als Wirkung dar. „Stadtumbau Ost“ ist nicht nur mehr in Fachkreisen ein geläufiger Begriff. Unter der Annahme einer zukünftig bundesweit stagnierenden Einwohnerzahl und Siedlungsentwicklung wird bereits der „Stadtumbau West“ diskutiert. Gleichzeitig weisen einige attraktive Städte in Ostdeutschland – so zum Beispiel Leipzig, Dresden, Zwickau, Weimar, Jena oder Potsdam – ausgeglichene oder sogar positive Bevölkerungsbilanzen auf. Auch scheint die für die Großstädte problematische Suburbanisierung (Umzüge der Bevölkerung in die Umlandgemeinden der Städte) zunehmend zu stagnieren. Trotzdem ist der strukturelle Wohnungsleerstand eines der städtebaulichen Hauptprobleme auch für die genannten Orte, andere Schwierigkeiten bestehen parallel dazu oder zeichnen sich zukünftig ab.

Das vorliegende Arbeitspapier richtet sich insbesondere an diejenigen, welche sich für das Thema des „Stadtumbau Ost“ interessieren und zunächst eine erste Orientierung und Hinführung zu diesem komplexen Thema erwarten. Wer sich bereits aktiv mit der Thematik befasst, kann wiederum Anregungen, Ideen und aktuelle Diskussionsgrundlagen finden. Es handelt sich hier weder um eine Evaluation der bisherigen Städtebauförderung und der speziellen Förderprogramme von Bund und Ländern noch um ein allgemeingültiges Konzept zur nachhaltigen Stadtentwicklung in

den neuen Ländern. Die Überlegungen sollen vielmehr einen aktuellen Überblick zur Lage und den zukünftigen Herausforderungen liefern und zum aktiven, kreativen Handeln motivieren, um bestehenden sowie zukünftigen Problemen angemessen und erfolgreich entgegen zu treten.

Flüchtig betrachtet könnten die einzelnen Facetten der stagnierenden oder gar rückläufigen Entwicklung als städtisches Spezifikum von eher marginaler Bedeutung für die jeweilige Gesamtregion bewertet werden. Dies ist aber nicht der Fall. Fast zwei Drittel der Bundesbürger leben in Städten, davon über die Hälfte in Klein- und Mittelstädten. Dies gilt auch für Ostdeutschland, wo insbesondere Sachsen und Thüringen stets stark urbanisiert gewesen sind. Unterschiedlich aber gestaltet sich derzeit die Entwicklung der Städte: während insbesondere die westdeutschen Klein- und Mittelstädte in den letzten Jahren eine leichte Bevölkerungszunahme sowie Arbeitsplatzgewinne und eine unterdurchschnittliche Arbeitslosigkeit verzeichneten, sind es gerade diese Stadttypen, welche in Ostdeutschland unter einer gegenläufigen Entwicklung zu leiden haben. Bevölkerungsrückgang, Arbeitsplatzverluste und eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit sind dort bekannte Probleme (GATZWEILER 2004). Die Großstädte bilden keine Ausnahme, wengleich dort oftmals einzelne Faktoren günstiger ausgeprägt oder gar gegenläufige Trends feststellbar sind. Im Gegenzug gibt es dort andere, spezielle Herausforderungen, wie etwa meist besonders hohe Wohnungsleerstände.

Stadt ist nicht immer gleichbedeutend mit Wachstum. Diese Feststellung gilt seit der Entstehung der „europäischen Stadt“ und bestätigt sich aktuell in den neuen Ländern, auch wenn es im Einzelfall schwer fallen mag, dies zu akzeptieren. Gerade in Ostdeutschland handelt es sich keineswegs um ein neues Phänomen oder gar eine spezifische Entwicklung der Post-Wende-Zeit: Flächendeckende Schrumpfungprozesse in den DDR-Städten

wurden während der Jahre des Sozialismus lediglich negiert und durch eine Wachstumseuphorie – insbesondere bezüglich der „Aufbaustädte“ – überlagert. Vor allem die Dörfer im Norden und die Kleinstädte im Süden erfuhren dauerhafte Bevölkerungsverluste. BENKE (2004) prägt für die DDR-Zeit den Begriff der „schrumpfenden Städte in der Aufbaugesellschaft“. Städtewachstum war zwar gegeben, aber auf relativ wenige Zentren beschränkt. So verlor beispielsweise Leipzig im Zeitraum von 1950 bis 1989 14 Prozent seiner Einwohner. Die Mehrheit der Städte in der DDR war zu jener Zeit mit den heute sich akut stellenden Problemen des Einwohnerrückgangs, des strukturellen Wohnungsleerstandes in den Altbauquartieren und kommunaler Finanzschwäche konfrontiert. Die Baupolitik des SED-Staates hinterließ im Osten Deutschlands zur Wende baulich-räumlich zerrüttete Städte (HOSCISLAWSKI 2004).

Die vieldiskutierte „schrumpfende Stadt“ ist also kein völlig neues Phänomen. Vielmehr sind die meisten ostdeutschen Städte mit einer schweren Hypothek der DDR-Stadtplanung in die vereinte Bundesrepublik getreten. Im Laufe der 1990er Jahre haben sich unter den marktwirtschaftlichen Bedingungen die bereits bekannten Prozesse verschärft, neue Probleme kamen hinzu. Zehn Jahre nach der politischen Wende haben sich für die ostdeutschen Städte insbesondere Bevölkerungsrückgang, kommunale Finanzschwäche auf Grund allgemeiner Wachstumsschwäche und einer Erosion der Steuerbasis sowie zunehmender Wohnungsleerstand als gravierende Probleme herauskristallisiert. Eine Situation, wie sie in dieser Schärfe und flächenhaften Ausbreitung in Deutschland bisher kaum gegeben war. Besonderer Aufmerksamkeit bedarf die heutige Situation der rückläufigen Einwohnerentwicklung in den neuen Ländern, weil Hochrechnungen und Prognosen des Statistischen Bundesamtes, des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR), der Population Division der UN, des Statistischen Amtes der Europäischen Union (EUROSTAT) sowie des

Instituts für Bevölkerungs- und Gesundheitsforschung der Universität Bielefeld ergeben, dass es sich hier um den Beginn einer europaweiten Entwicklung handele, welche insbesondere durch den schon vor Längerem einsetzenden demographischen Wandel verursacht worden sei (siehe Karte 1 und Karte 2). Angesichts derart alarmierender Szenarien gilt es sich vorzubereiten und vor allem rechtzeitig zu reagieren, um die drohenden Negativtrends für Wirtschaft und Gesellschaft einzudämmen oder aufzuhalten.

Noch konzentrieren sich die Städte mit rückläufigen Entwicklungstendenzen in den neuen Ländern, während in Westdeutschland die nach wie vor leicht prosperierenden Verdichtungsgebiete dominant erscheinen. Wenn ostdeutsche Klein- und Mittelstädte in den letzten Jahren eine Bevölkerungszunahme verzeichnet haben, dann lagen sie meistens im Umfeld der Großstädte sowie im Berliner Umland und profitierten von der Zuwanderung im Rahmen der – wenn auch mittlerweile nur noch schwach ausgeprägten – Suburbanisierungsprozesse. Dennoch ergeben sich nun auch in zahlreichen Regionen der alten Länder umfangreiche Handlungsbedarfe für die Stadtplanung, wie zum Beispiel das Infrastrukturmanagement und die Kommunalfinanzen. So sind es bereits heute überwiegend nur mehr südwestdeutsche Städte, welche eine positive Wanderungsbilanz aufweisen. Aber auch wenn sich der Ost-West-Gegensatz der wanderungsbedingten Bevölkerungsentwicklung langfristig auflösen könnte, ist dies angesichts der aus dem demographischen Wandel erwachsenden Herausforderungen für die bereits heute betroffenen Kommunen nur ein schwacher Trost.

Die Bund-Länder-Kommission „Stadtumbau Ost“ versucht daher, der Situation in Ostdeutschland in seiner Dringlichkeit Rechnung zu tragen. Als hinderlich erweist sich die mangelnde Erfahrung im offensiv-konstruktiven Umgang mit rückläufigen Entwicklungen. So stellte beispielsweise bis in die erste Hälfte der 1990er Jahre die Wohnraumknappheit ein Leitthema der Stadtentwicklung dar. Außerdem war sowohl in der alten Bundesrepublik als auch in der vormaligen DDR Stadtentwicklung meist gleichbedeutend mit einer Erweiterung der bebauten Fläche. Obwohl bereits gegen Ende der 1980er Jahre erste Anzeichen einer stagnierenden Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung festgestellt wurden, schien es nach der Deutschen Einheit kaum vorstellbar, dass die ausreichende Versorgung mit Wohnraum in der Bundesrepublik bald erreicht sein sollte und in den neuen Ländern sogar übertroffen würde. Wohnraum war bis dahin stets ein knappes Gut, weshalb Stadtplanung und Förderpolitik zunächst auf Sanierung und Neubau setzten.¹ Die heutige Problematik wurde daher zunächst überrascht wahrgenommen. Als sich um 1996 erstmals eine Übersättigung des Mietwohnungsmarktes abzeichnete, war es zum planerischen Gegensteuern zu spät. Auch stellt sich die Situation bis heute sehr differenziert dar: in den Ländern Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern war der Wohnungsmangel aus DDR-Zeiten derart gravierend, dass die durchschnittlichen Leerstandszahlen dort heute wesentlich geringer ausfallen als in Sachsen und Sachsen-Anhalt, wo bereits Mitte der 1990er Jahre am tatsächlichen Bedarf vorbei gebaut worden war (Tabelle 1). In Thüringen ist die Leerstandsquote in den letzten Jahren gesunken. Der teilweise markante Unterschied zwischen dem Landesdurchschnitt und der Quote im Bestand der Mitgliedsunternehmen des

¹ Zum Beispiel durch Förderung des Wohnungsbaus mit Hilfe vergünstigter steuerlicher Abschreibungsmöglichkeiten (Sonder-AfA-Ost).

GdW² erklärt sich dadurch, dass die großen Wohnungsunternehmen und -genossenschaften meist hohe Anteile an den weniger nachgefragten Plattenbausiedlungen besitzen.

Tabelle 1: Zunahme des Wohnungsbestandes und Leerstand in den neuen Ländern (o. Berlin) 2002

Bundesland	Zunahme des Wohnungsbestandes 1990 zu 2000	Struktureller Wohnungsleerstand im Jahre 2002 (Ø 14,7%)	Leerstandsquote im Bestand der Mitgliedsunternehmen des GdW ² (Ø 16,2%)
Brandenburg	14,2%	13,1%	14,7%
Meckl.-Vorp.	13,1%	11,8%	10,7%
Sachsen	6,9%	17,6%	19,6%
Sachsen-Anhalt	7,4%	16,9%	20,8%
Thüringen	6,7%	10,2%	15,8%

Quelle: Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, ISEK, SAB

Dass mittlerweile hoher Handlungsdruck besteht, dürfte spätestens seit der Erarbeitung des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“ deutlich geworden sein. Die Tatsache, dass der Bund in großem Umfang Fördermittel bereitstellt, um die Städte dazu zu stimulieren, ihre ureigenste Aufgabe – Stadtplanung – zu betreiben, ist ein bemerkenswerter, einzigartiger Umstand. Angesichts dessen ist nachzuvollziehen, dass nun ein Umdenken erfolgen muss. Wie ein tragfähiges Leitbild aussehen sollte und welcher Weg der beste wäre, ist auf Grund der besonderen Problemkonstellation derzeit freilich noch nicht abschließend zu klären. In

² GdW = Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen

Fachkreisen herrscht zumindest Konsens, dass ein Paradigmenwechsel vom gesteuerten Wachstum zum geordneten Rückzug im Sinne eines „weniger ist mehr“ erforderlich ist. Dies stellt ein anspruchsvolles Vorhaben dar, das jedoch keinesfalls zum resignativen Rückzug führen darf (GATZWEILER 2004). Die Analyse der aktuellen Situation und eine Diskussion innovativer, unter Umständen auch ungewöhnlicher Ansätze kann wertvolle Hilfestellungen für wichtige Entscheidungsprozesse zur nachhaltigen Stadtentwicklung geben.

2. Langfristige Tendenzen der Bevölkerungs- und Haushaltszahlentwicklung

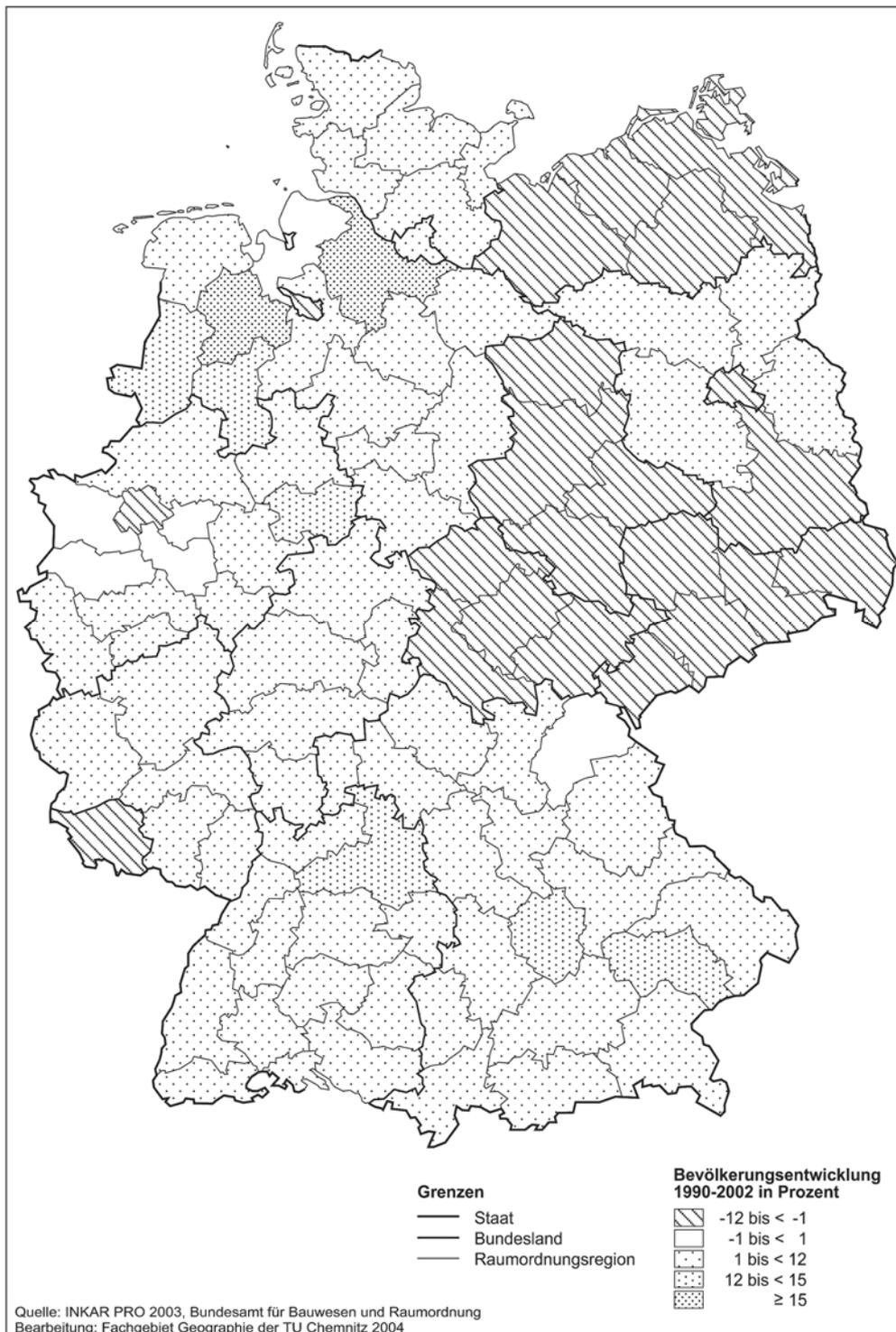
In regelmäßigen Abständen werden vom Statistischen Bundesamt Bevölkerungsvorausberechnungen erarbeitet und mit den statistischen Landesämtern koordiniert, welche ebenfalls derartige Modellrechnungen für ihr jeweiliges Bundesland durchführen. Die aktuellste Schätzung ist die „10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung“ vom Juni 2003, die eine Modellrechnung bis zum Jahr 2050 enthält. Dabei wird ein Ausblick in drei unterschiedlichen Varianten gegeben, die sich durch verschiedene Annahmen der Zuwanderung nach Deutschland und zwischen den Ländern sowie der Zunahme der durchschnittlichen Lebenserwartung unterscheiden. Als zusammengefasste Geburtenziffer wurde stets der aktuelle Bundesdurchschnitt von 1,4 Lebendgeborenen pro Frau beibehalten. Eine nennenswerte Zunahme der Zahl der Geborenen wird künftig als unrealistisch angesehen. Vor allem auf Grund der seit den 1970er Jahren geringen Geburtenrate im gesamten Deutschland ergibt sich bei dieser Rechnung eine deutliche Bevölkerungsabnahme spätestens ab dem Jahre 2040. Eine derart langfristige Vorhersage ist jedoch kaum machbar, weshalb bereits die bisher verfügbaren Modellrechnungen bis 2020 stets unter Vorbehalt zu werten waren: Einerseits sind demographische Prozesse recht träge und lassen sich daher relativ gut in die Zukunft projizieren. Andererseits spielt auf regionaler Ebene insbesondere die Bilanz von Zu- und Abwanderung eine große Rolle für die Entwicklung der Einwohnerzahl. Diese Bewegungen wiederum lassen sich oft noch nicht einmal mittelfristig abschätzen. Tatsache allerdings ist, dass die niedrigen Geburtenraten in Ostdeutschland bereits heute zu einer Bevölkerungsabnahme in den

meisten Orten führt, selbst wenn es dort ein ausgeglichenes oder sogar leicht positives Wanderungssaldo gibt.

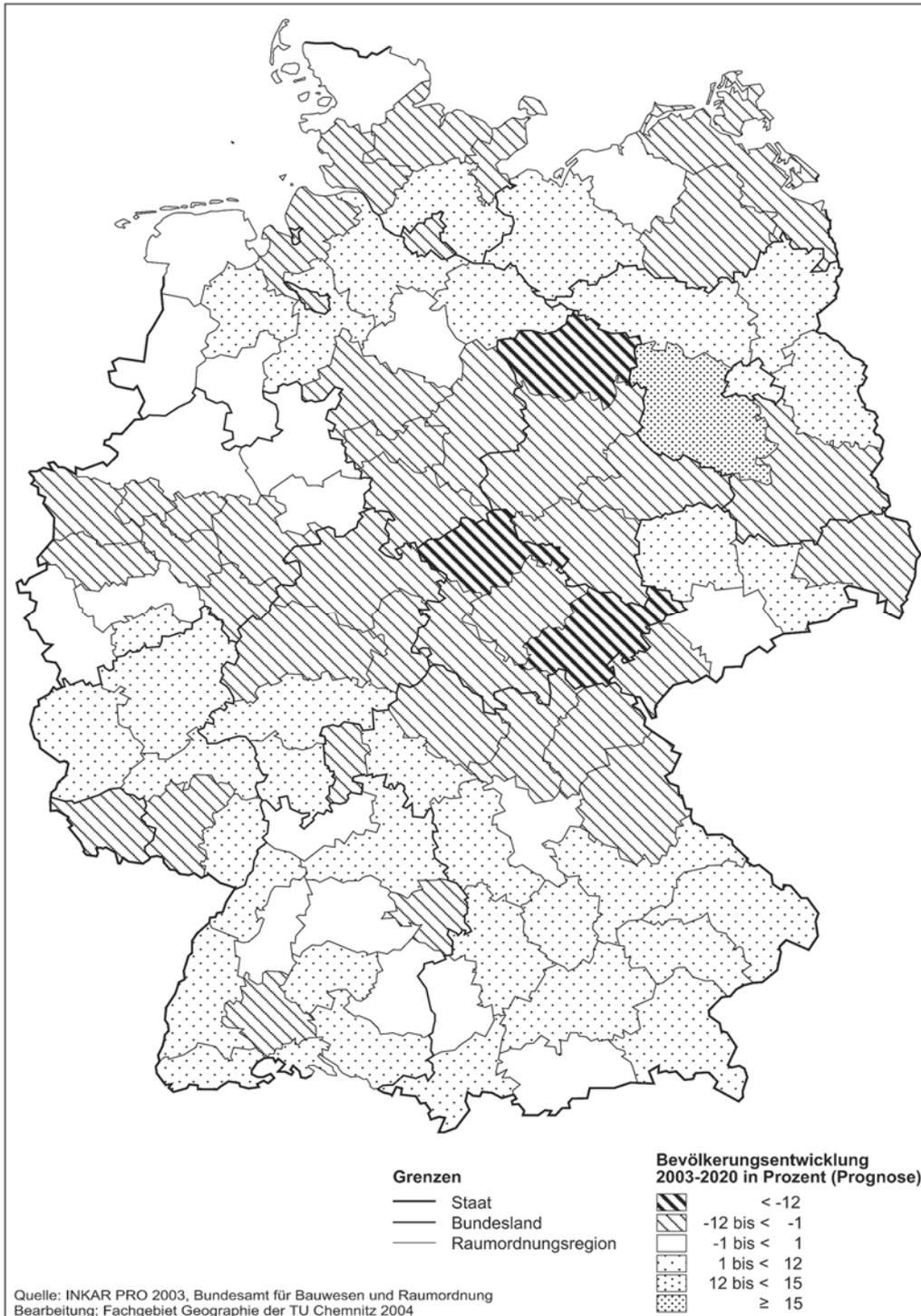
Die Bevölkerungsvorausschätzungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (siehe Karte 2) und des Instituts für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik (IBS) kommen zu ähnlichen Ergebnissen. Beide gehen davon aus, dass die Bevölkerungszahl insbesondere auf Grund von Zuwanderungen aus dem Ausland in der Bundesrepublik bis mindestens 2005 bzw. bis maximal 2020 zunächst einmal ansteigt. Danach könnte ein stetiger und langfristig anhaltender Einwohnerrückgang einsetzen. Dieser dürfte so lange anhalten, wie die Geburtenrate das Bestandserhaltungsniveau (2,1 bis 2,2 Kinder/Frau) unterschreitet und das Geburtendefizit den Einwanderungsüberschuss übertrifft.

Die Ursachen für Bevölkerungsabnahmen können in niedrigen Geburtenzahlen, hohen Sterbeziffern oder starker Abwanderung sowie einer Kombinationen aller drei Faktoren liegen. Wichtig hierbei ist, dass einzelne Regionen und Städte ganz unterschiedlich stark betroffenen sein würden. Eine Folge des Bevölkerungsrückgangs ist die zunehmende demographische Alterung. Die Zahl der älteren Menschen nimmt signifikant zu, wobei selbst eine massive Zuwanderung jüngerer Menschen den Anstieg des Altenquotienten unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen lediglich abmildern, aber nicht stoppen könnte. Insbesondere ostdeutsche Regionen mit geringem Arbeitsplatzangebot erfahren durch den Fortzug junger Bewohner eine Verstärkung negativer demographischer Trends.

Karte 1: Die Bevölkerungsentwicklung in den deutschen Raumordnungsregionen von 1990 bis 2002



Karte 2: Prognose der Bevölkerungsentwicklung in den deutschen Raumordnungsregionen bis 2020



Mit dem Problem der rückläufigen Bevölkerungszahlen war bereits die vormalige DDR konfrontiert. Die 1975 beschlossenen sozialpolitischen Maßnahmen führten aber nur für wenige Jahre zu einer Geburtenrate, welche das Bestanderhaltungsniveau erreichte. Somit war und wird die Bevölkerungsentwicklung sowohl in der früheren DDR als auch in den neuen Ländern in erheblichem Maße vom Saldo aus Zu- und Abwanderung bestimmt. Hierbei ist jedoch stets eine differenzierte Betrachtung nötig. Während beispielsweise der Landkreis Bad Doberan durch Ruhezitwanderungen heute Einwohnergewinne verbucht, obwohl Mecklenburg-Vorpommern insgesamt durch Abwanderungen geprägt ist, führen die überdurchschnittlichen Bevölkerungsverluste der sächsischen Städte Hoyerswerda oder Görlitz zu einem Rückgang nicht nur der Einwohner-, sondern gleichermaßen der Haushaltszahlen.

Die meisten ostdeutschen Städte wiederum waren von rückläufiger Bevölkerungsentwicklung deshalb besonders betroffen, weil zusätzlich zu Abwanderungen in andere Wirtschaftsräume und Sterbefallüberschüssen insbesondere zur Mitte der 1990er Jahre erhebliche Stadt-Umland-Wanderungen für Einwohnerverluste der Kernstädte sorgten. Wenngleich der Trend zum Wohnen im Umland nicht vollends gestoppt ist, so scheint die Intensität dieser Suburbanisierungsprozesse seit der Jahrtausendwende deutlich geringer zu sein. Die Kernstädte gewinnen sogar an Attraktivität, wie sich für die letzten Jahre beispielsweise für Leipzig oder Dresden an Hand von Rückwanderungen aus dem Umland belegen lässt (HERFERT 2002).

Eine Sonderstellung nimmt die Hauptstadt Berlin mit ihrem Umland ein. Hier ist sowohl mit anhaltenden Zuwanderungsgewinnen als auch mit spürbarer Suburbanisierung zu rechnen. Für zahlreiche andere ostdeutsche Städte droht dagegen – ungeachtet ihrer Größenordnung – ein weiterer Rückgang der Einwohnerzahlen

zum weitgehend „normalen“ Phänomen zu werden. Trotzdem wird es weiterhin auch Zuwanderung geben. Diese erfolgt aber zunehmend selektiv und ist auf besonders attraktive Standorte und Stadtteile beschränkt.

Wanderungsverluste wiederum dürften dennoch nicht so gravierend ausfallen wie zu Beginn der 1990er Jahre. Die extremen Abwanderungen zwischen 1989 und 1992 sind unter den damaligen politischen und ökonomischen Umständen als Sondersituation zu werten. In keinem Jahr danach war die Abwanderung aus den ostdeutschen Städte ähnlich hoch. Dies liegt einerseits an der graduellen Angleichung der Einkommen an das westdeutsche Niveau und andererseits an der aus ostdeutscher Sicht bedauerlichen Tatsache, dass viele Bürger – meistens junge, risikofreudige und innovative Menschen – bereits abgewandert sind. Diese Annahme wird durch die Ergebnisse einer Langzeitstudie des Psychologischen Dienstes der Bundeswehr gestützt (EBENRETT et. al. 2003), welche unter anderem die Hypothese weitgehend bestätigt, dass insbesondere besser ausgebildete und für die intellektuelle Förderung ihrer Kinder aufgeschlossene Familien eher zur (innerdeutschen) Mobilität bereit sind. Gekoppelt mit wirtschaftlich bedingten geringeren Investitionen im öffentlichen Bildungssektor sowie den negativen Auswirkungen von Arbeitslosigkeit im Elternhaus auf die Entwicklung von Kindern, hat sich mittlerweile offenbar ein erkennbares West-Ost und Süd-Nord-Gefälle ergeben. Dies haben Tests zu den kognitiven bzw. geistigen Fähigkeiten junger Männer ergeben³. Es sei angemerkt, dass die Abwanderung insbesondere junger Bürger aus zahlreichen Regionen der neuen Länder sicherlich ein sehr unerfreulicher Fakt ist. Das

³ Es ist anzunehmen, dass sich die Situation bezüglich junger Frauen nicht anders darstellen dürfte. Hier liegen allerdings keine wissenschaftlichen Erkenntnisse vor, da sich o.g. Untersuchung auf die Testleistungen von Wehrpflichtigen bei der Musterung bezieht.

„Dableiben“ um den Preis der Jugendarbeitslosigkeit stellt aber keine echte Alternative dar. Im Gegenteil, eine zukünftige Aufgabe ostdeutscher Regionen sollte es sein, bei verbesserter Lage auf dem Arbeitsmarkt ehemals abgewanderte Menschen zurück zu holen.

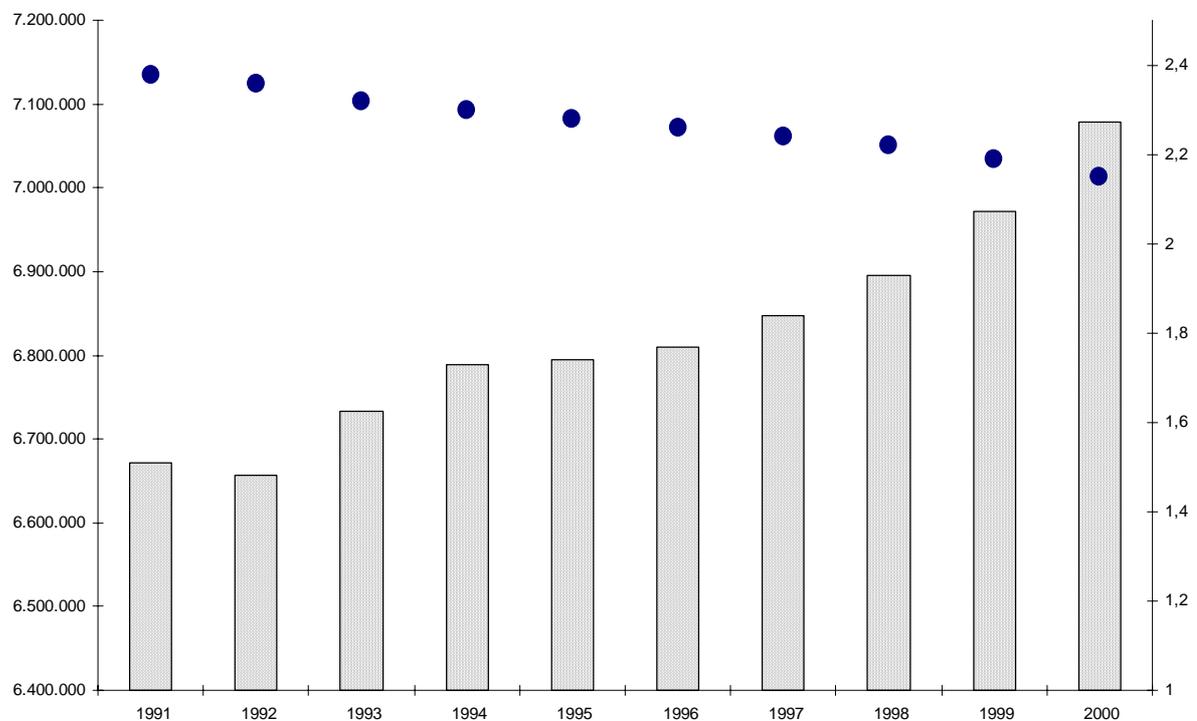
Auf den ersten Blick mögen die Aussagen in den einschlägigen Veröffentlichungen zur demographischen und wirtschaftlichen Situation in den ostdeutschen Städten kontrovers klingen. Gegenläufige und daher widersprüchlich erscheinende Prozesse bestehen vielfach gleichzeitig nebeneinander. Dabei hat sich die Diskussion bislang sehr stark auf den wachsenden Wohnungsleerstand als vermeintliche direkte Folge des Bevölkerungsrückgangs konzentriert. Zunächst einmal erscheint eine solche Interpretation plausibel: weniger Menschen benötigen weniger Wohnraum, weshalb in Zukunft mit einem ansteigenden Überangebot an Wohnraum und sinkenden Wohnkosten zu rechnen wäre (JUST 2003). Weitere Investitionen in den Wohnungsbau der ostdeutschen Städte erscheinen vor diesem Hintergrund als wenig sinnvoll.

Ab 1995 war ein schnell steigender Leerstand vor allem im Mietwohnungsbestand der Städte zu beobachten, während sich gleichzeitig die Zahl der Einwohner stetig rückläufig entwickelte. Allerdings ist zu bedenken, dass Wohnungen nicht allein von Personen, sondern vielmehr von Haushalten nachgefragt werden. Somit ist neben der Einwohnerzahl insbesondere die Zahl der Haushalte von großer Bedeutung für Stadtplanung und -entwicklung.

Die Haushaltszahlen wiederum haben in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen. Somit ist festzuhalten, dass einerseits die Zahl der Haushalte in der Regel ständig zunimmt, während die der Einwohner weiter abnimmt (siehe Abb. 1).

Diese paradox erscheinende Situation hängt vorrangig mit dem Trend zu immer kleineren Haushaltsgrößen zusammen. Betrug diese um 1900 etwa 4,5 Personen, so hat sich dieser Durchschnittswert bis zum Jahre 2002 auf 2,1 Personen verringert (Statistisches Bundesamt).

Abb. 1: Die Entwicklung der Haushaltzahlen (Säulen: linke Achse) und die durchschnittliche Haushaltsgröße (Punkte: rechte Achse) in Ostdeutschland 1991 bis 2000



Quelle: Statistisches Bundesamt 2002

Abgesehen davon ist festzustellen, dass die aktuelle Leerstandsproblematik vor allem in den ostdeutschen Städten nicht nur dem Fortzug von Einwohnern in andere Länder oder in das jeweilige Umland, sondern gleichermaßen den zahlreichen Neubauvorhaben der 1990er Jahre geschuldet ist. So wurden in Ostdeutschland von 1990 bis zur Jahrtausendwende ca. 300.000 Ein- und Zweifamilienhäuser errichtet und 350.000 Wohnungen im Geschoss-

wohnungsbau fertig gestellt. Hinzu kamen etwa 80.000 Wohnungen in bestehenden Gebäuden (zum Beispiel durch Dachausbau) und die instandgesetzten, zu DDR-Zeiten unbewohnbaren Altbauten in einer geschätzten Größenordnung von rund 200.000 Wohnungen (KRAUTZBERGER 2001). Dabei standen bereits zur Wende etwa 400.000 Wohnungen – meist im Altbau (Baualter 1910 und älter) – leer. Die Neubau- und Sanierungsaktivitäten haben in Teilmärkten zu einem Angebotsüberhang geführt, welcher ein wesentlicher Grund für die aktuelle Leerstandproblematik ist. Die alleinige Ursache der heutigen Schwierigkeiten ist er aber nicht.

Die Bevölkerungsverluste einzelner Städte sind bereits so hoch, dass es dort nicht nur zu einem Rückgang der Einwohner-, sondern auch der Haushaltszahlen gekommen ist. Die massive Suburbanisierung/Stadt-Umland-Wanderung der mittleren 1990er Jahre führte hierbei zu mindestens so gravierenden Einwohnerrückgängen der Kernstädte wie die Abwanderung in andere Regionen. Heute ist der leer stehende Wohnraum in den unattraktiven Marktsegmenten – unsanierte Alt- und Plattenbauten – konzentriert. Somit erscheint der aktuelle Leerstand, so paradox es wirken mag, auch Ausdruck einer durchaus positiven Entwicklung. Man muss nicht mehr das (wenige) akzeptieren, was es auf dem Wohnungsmarkt gibt. Schlecht ausgestattete oder teure Wohnungen sind nicht mehr gefragt und stehen leer. Diese Einschätzung soll jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass jeder Wohnungs- bzw. Wohnortwechsel an individuelle finanzielle Spielräume gebunden ist. Nicht jeder kann das vorhandene Angebot wahrnehmen. Durch zahlreiche Fortzüge höherer Sozialschichten werden unter Umständen Tendenzen der sozialen Entmischung in einzelnen Stadtvierteln befördert. An dieser Stelle sei angemerkt, dass die bisweilen gepriesene geringe Segregation der DDR-Gesellschaft weniger ein Resultat des gesellschaftlichen Fortschritts als vielmehr der Mangelwirtschaft war. Arbeiter und Intellektuelle wollten nicht unbedingt, sondern sie mussten Tür an

Tür wohnen. Demgegenüber ist beim Eigenheimbau noch kein Überangebot festzustellen. Hier dürfte auch in Zukunft eine nennenswerte Nachfrage bestehen bleiben, obwohl gegen Ende der 1990er Jahre ein markantes Abflauen der Bevölkerungssuburbanisierung zu verzeichnen ist.

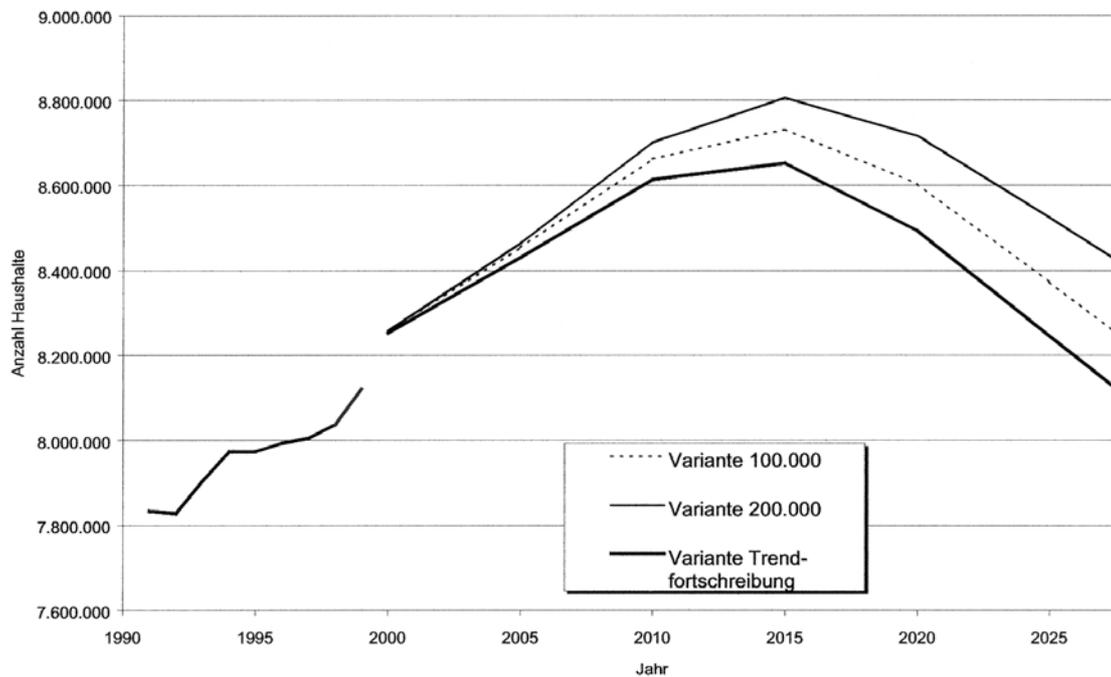
Selbst nach erfolgtem Rückbau der aktuell bestehenden Überkapazitäten dürfte die Leerstandsproblematik weiter bestehen bleiben. Die Zahl der Haushalte sowie deren Wohnflächenansprüche werden langfristig stagnieren. Allerdings gestaltet sich eine detaillierte Prognose, die beispielsweise konkrete regionale Aussagen enthält, als sehr schwierig. Sollte sich die Bevölkerungszahl gemäß der Modellrechnungen entwickeln, wäre davon auszugehen, dass der Bevölkerungsrückgang in der gesamten Bundesrepublik *spätestens* ab 2020 zu einem unmittelbaren Rückgang der Haushaltszahlen führen könnte (siehe Abb. 2). Allerdings dürfte die Altersstruktur dieser Haushalte anders aussehen als heute. Während 2002 etwa ein Viertel von ihnen aus Rentnern bestanden hat, könnte deren Anteil vorübergehend auf über 40 Prozent ansteigen. Daran dürfte auch ein späteres Renteneintrittsalter nur wenig ändern. Die zukünftigen Rentner werden in Zukunft anspruchsvoller sein als heute und etwa dieselbe Fläche nachfragen wie es derzeit Mittvierziger tun. Diese Entwicklung wird wahrscheinlich einen vorübergehenden Nettozuwachs an Wohnflächennachfrage bewirken. Außerdem ist damit zu rechnen, dass sich die Wohnverhältnisse in Ost- und Westdeutschland weiter angleichen. Deshalb wird zunächst die gesamte Wohnflächennachfrage in Ostdeutschland voraussichtlich steigen (JUST 2003). Die Konvergenz der Wohnverhältnisse lässt sich jedoch nicht automatisch auf die Qualität der Wohnungen beziehen.

Weitere Bevölkerungsverluste durch Geburtenrückgänge und Abwanderungen dürften aber zunächst die zukünftige Entwicklung prägen und die sich bereits heute abzeichnenden Auswirkungen

gen verstärken (JURCZEK 2002). Der anhaltende Bevölkerungsrückgang dürfte allerdings weitgehend graduell erfolgen, beispielsweise weil ältere Menschen weniger wandern. Eine Entspannung der Gesamtsituation dürfte solange ausbleiben, bis sich die wirtschaftliche Lage in Ostdeutschland nicht deutlich verbessert. Den meisten Abwanderungen liegen bekanntermaßen ökonomische Motive zu Grunde. Insbesondere die Großstädte hatten in den letzten Jahren neben den Einwohnerverlusten durch negative Geburten- und Wanderungssaldi zusätzlich unter den Abwanderungen ins Umland zu leiden. Die meisten Umlandgemeinden konnten wiederum ihre abwanderungsbedingten Bevölkerungsverluste durch die Zuwanderungsgewinne aus der Stadt-Umland-Migration ausgleichen und häufig per Saldo sogar einen Anstieg ihrer Einwohnerzahlen verbuchen.

Derzeit sind die Suburbanisierungsprozesse relativ gering ausgeprägt. Vereinzelt kann gar eine leichte Umkehr im Sinne der Umland-Stadt-Wanderung beobachtet werden. Unklar ist, ob es sich nur um so genannte Kohorteneffekte handelt. So könnte es sich bei der Rückwanderung um die Migration vormals im Umland angesiedelter Personen handeln, welche die Vorteile des städtischen Wohnens (wieder-) entdecken.

Abb. 2: Entwicklung und Prognose der Haushaltszahlen in Ostdeutschland 1990 bis 2030



Quelle: DKB, empirica zit. nach JUST 2003

Es ist aber auch zu bedenken, dass gerade die ersten Kohorten der „DDR-Baby-Boomer“, also die Angehörigen der relativ starken Geburtenjahrgänge zwischen 1977 und 1988, in die Phase der ersten eigenen Haushaltsgründung gekommen sind – wobei diese gegebenenfalls nach der Wende zunächst mit ihren Eltern aus der Stadt in das suburbane Umland gezogen waren. Es entspricht den gängigen Annahmen, dass die Haushaltsgründung dieser jungen Erwachsenen ausbildungs- und arbeitsbedingt tendenziell in den Städten erfolgt und mit Umland-Stadt-Migration verbunden ist. Wäre die zu beobachtende Rückwanderung in die Städte altersspezifisch selektiv und vor allem lebenszyklusbedingt, so wäre durch die darauf folgenden schwachen Kohorten (ausgesprochen geburtenschwache Jahrgänge der Nachwendezeit) langfristig bereits deren Ende absehbar. Andererseits – auch wieder gemäß der Stellung im Lebenszyklus – dürften sich aus diesen Jahrgängen in Zukunft die potenziellen Suburbaniten rekrutieren, so dass neue

Wanderungsverluste der Kernstädte gegenüber den Umlandgemeinden zu erwarten wären. In den Städten aber würde dann nicht eine nachfolgende Generation neuer „Haushaltsgründer“ die leeren Wohnungen in ähnlichem Maße nachfragen wie dies zuvor der Fall war, da die Geburtsjahrgänge ab 1990 ausgesprochen schwach sind. In Fachkreisen wird daher trotz beginnender Wohnungsrückbauaktivitäten ein „zweiter Leerstandsschock“ für die meisten ostdeutschen Städte erwartet.

Trotzdem ist festzuhalten, dass eine verlässliche Prognose der zukünftigen Entwicklung einzelner ostdeutscher Städte kaum möglich ist, weil es (noch) kein Wanderungsgleichgewicht zwischen West- und Ostdeutschland sowie zwischen Stadt und Umland gibt. Zwar sind ökonomische Motive für Wanderungen insbesondere bei jungen Menschen stets ein wichtiger Grund, allerdings spielt eben auch der Lebenszyklus dabei eine bedeutende Rolle. Diese teilweise Überlagerung altersspezifischer und sozioökonomischer Motive als ausschlaggebendes Moment für Migrationentscheidungen macht es schwer, tragfähige Vorhersagen zu treffen.

Sehr wahrscheinlich werden die relativ stabilen und aktiven Zentren wie z.B. Leipzig, Dresden oder Jena ihre Einwohnerzahlen durch Zuwanderung zunächst stabilisieren können. Dies dürfte allerdings zu Lasten mittlerer und kleiner Städte in peripheren Lagen geschehen (GÖSCHEL 2003).

Politische Entscheidungen und gesetzliche Rahmenbedingungen beeinflussen die Entwicklung ebenfalls direkt oder indirekt: die Gewährung der Eigenheimzulage ohne regionale Differenzierung beispielsweise fördert Suburbanisierung auch dort, wo die Stadtkerne bereits heute soziodemographisch und -ökonomisch zu erodieren drohen. Das Gesicht der Innenstädte und die Entwicklung von Einzelhandelseinrichtungen an der Peripherie werden durch

Gewerberecht und steuerliche Mechanismen stärker beeinflusst als durch städtebauliche Leitbilder (FUHRICH 2003).

Sowohl die aktuelle Situation als auch die sich mittelfristig abzeichnende Entwicklung der Bevölkerungszahlen ostdeutscher Städte mögen bisweilen entmutigend wirken, da doch „Wachstum“ gemeinhin als wichtigster Indikator für Fortschritt und Attraktivität gewertet wird. Dabei ist diese Bewertung für die demographischen Verhältnisse nicht immer zutreffend. Zunächst wäre festzuhalten, dass es keine „optimale Bevölkerungszahl“ gibt. Dicht besiedelte Länder, wie etwa die Benelux-Staaten, können genauso wie dünn besiedelte Länder – etwa Norwegen, Schweden oder Finnland – einen hohen Lebensstandard aufweisen. Genauso wenig ist Bevölkerungswachstum ein Garant für Lebensqualität und stetiges Wirtschaftswachstum oder leistungsfähige Sozialsysteme, wie ein Blick auf die Entwicklungsländer leicht zeigt.

Gerade für ein bevölkerungsstarkes Land wie die Bundesrepublik können sich aus einer rückläufigen Bevölkerungszahl – im Sinne der Bewahrung unserer Ressourcen – auch Chancen ergeben. Die große Herausforderung ist nicht primär die stagnierende bzw. rückläufige Einwohnerentwicklung, sondern die Verschiebung des Altersquotienten. Auch hier sind entsprechende Chancen zu ergreifen: die „Alten von Morgen“ haben eine längere Lebenserwartung. Sie werden im Durchschnitt aber auch gesünder sein und sich länger im Berufsleben und der Gemeinschaft einbringen können. Auch sie werden konsumieren. Um ein solches Engagement zu ermöglichen, müssen bereits heute die Weichen gestellt werden, gerade auch in der Kommunalpolitik sowie in der Stadt- und Siedlungsplanung.

Bei aller Diskussion zur Zahl der Einwohner und Haushalte darf auch nicht vergessen werden, dass „Schrumpfung“ nicht unbedingt eine direkte Folge der Bevölkerungsentwicklung ist.

Vielmehr liegt diesem Phänomen ein Bündel ökonomischer, sozialer und demographischer Faktoren zu Grunde. Dabei ist nicht auszuschließen, dass die aktuelle Stagnation in einigen Regionen partiell auf den negativen demographischen Verhältnissen basiert. Eine bloße optische Beseitigung sichtbarer Auswirkungen, wie sie beispielsweise der Wohnungsleerstand darstellt, wird sicherlich keine nachhaltige Lösung sein können. Rückläufige Entwicklungen sind stets auch auf die ökonomische Situation zurückzuführen, die daher in besonderem Maße berücksichtigt werden muss. Problematisch wird es dann, wenn mehrere Faktoren (demographischer Wandel, wirtschaftliche Verhältnisse u.ä.) gleichzeitig Schwächen aufweisen. Dieser Gefahr soll aktuell mit dem Bundesländer-Programm „Stadtumbau Ost“ begegnet werden, das die Erarbeitung „Integrierter Stadtentwicklungskonzepte“ voraussetzt.

3. Vorrangige Arbeitsfelder für die Städte

Der Leerstand von Wohngebäuden und brach gefallenem Gewerbeanlagen stellt aktuell den auffälligsten Missstand in ostdeutschen Städten dar. Bei allen Überlegungen zur Restrukturierung und zum Umplanen gilt es nicht zu vergessen, dass Stadtplanung und Städtebau in ihrer Wirkung nicht überschätzt werden dürfen (FUHRICH 2003). Viele Politikbereiche wirken auf die Stadt ein und beeinflussen ihre Entwicklung nachhaltig. Was sich heute als gesellschaftliche Aufgabe unter dem Schlagwort „Stadtumbau Ost“ verbirgt, ist weit mehr als nur die Aufwertung der Kernstädte und der Abriss leer stehender Gebäude. Die ostdeutschen Städte sind derzeit mit einer Vielzahl schwieriger Entwicklungen konfrontiert, die bisweilen keine historische Entsprechung haben oder anderswo in ähnlicher Weise bestehen würden (siehe Tabelle 2). Somit kann zu deren Bewältigung kaum auf Erfahrungen oder bereits existierende Modelle zurückgegriffen werden. Trotz aller Unsicherheiten müssen problembezogene Vorgehensweisen neu entwickelt werden. Diese Situation erfordert hohes Verantwortungsbewusstsein bei gleichzeitiger Risikobereitschaft, da heute gegebenenfalls auftretende Denk- und Arbeitsfehler in Zukunft nur schwer zu korrigieren sein werden. Die Zeit für voranschreitende Koordinierungsmaßnahmen drängt. Unter den ökonomischen Zwängen von Wohnungswirtschaft und Stadtplanung werden durch erste Um- und Rückbaumaßnahmen bereits jetzt Fakten geschaffen, obwohl tragfähige Konzepte erst in recht spärlicher Zahl vorhanden sind. Das Dilemma aus akutem Handlungsbedarf und erforderlichem Zeitaufwand dürfte kurzfristig nicht optimal lösbar sein. Auch ist der Problemdruck bezüglich des Rückbaus von Wohnraum regional unterschiedlich stark: im Süden tendenziell größer als im Norden (siehe auch Tabelle 1).

Die Rahmenbedingungen für die Städte in den neuen Ländern sind momentan nicht besonders günstig. Bevölkerungsrückgang ist und bleibt für die meisten Städte problematisch. Nach dem Abflauen der umfangreichen Stadt-Umland-Wanderungen, welche den Kernstädten der ostdeutschen Verdichtungsräume Mitte der 1990er Jahre deutliche Einwohnerverluste einbrachten, sind zwar mittlerweile erstmalig auch gegenläufige Trends erkennbar. Dennoch muss damit gerechnet werden, dass sich die Sozialstruktur negativ entwickeln könnte. Der Anteil der Rentner, Sozialhilfeempfänger und Arbeitslosen im Vergleich mit denjenigen, die im produktiven Arbeitsprozess stehen, kann steigen. Bedingt durch Abwanderung drohen Kaufkraftverluste. Und dabei weist bisher keine ostdeutsche Stadt eine dem bundesdeutschen Durchschnitt entsprechende Kaufkraftkennziffer auf. Spitzenreiter mit etwa 90 Prozent sind Potsdam, Jena und Dresden.⁴ Die Konkurrenz der Shopping Center auf der „grünen Wiese“ gegenüber den Innenstädten besteht weiterhin. Angesichts der wachsenden Attraktivität der Stadtzentren durch erfolgreiche Innenstadtplanung sehen sich die großen Einkaufszentren im Umland zu Reaktionen gezwungen. „Die grüne Wiese rüstet auf“ stellte der Leipziger Baureferent Engelbert Lüdke-Daldrup kürzlich fest. Zudem weisen die großen peripheren und innerstädtischen Shopping-Center derzeit bereits Überkapazitäten auf, da der Markt gesättigt ist. Hier könnte es zu weiteren, neuen Handlungsbedarfen für Umbau bzw. Konversion kommen. Dies gilt es in der Stadt- und Regionalplanung zu berücksichtigen.

Problematisch ist bisweilen die bauliche Struktur. Ostdeutsche Städte mit hohen Gründerzeit-Altbaubeständen weisen meistens einen markanten Anteil unsanierter oder gar unbewohnbarer Gebäude auf. Gerade diese jedoch prägen das Stadtbild auf negative

⁴ Daten der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) 2003.

Weise. Durch die Eigentümerstruktur – häufig Privatpersonen – sind schnelle Rückbau- und Umgestaltungsmaßnahmen nur schwer zu realisieren. Nicht viel günstiger ist die Situation solcher Wohnstandorte, die vom sozialistischen Städtebau geprägt sind. In der vormaligen DDR wurden – so stellt es sich aus heutiger Sicht dar – überwiegend standardisierte Wohnungen an ungünstigen Standorten gebaut. Die bestehenden Quartiere der „bourgeois“ Altstädte hatte man aus ideologischen Gründen systematisch vernachlässigt. Erst der letzte Fünfjahresplan der DDR nahm das Bauen in den Innenstädten wieder zaghaft auf. Die meisten neuen Wohnviertel befanden sich daher in Stadtrandlage. Der damals neu geschaffene Wohnraum wiederum konzentrierte sich im Wesentlichen auf Mehrfamilienhäuser des komplexen Wohnungsbaus. Dadurch erfolgte in der früheren DDR trotz sinkender Bevölkerungszahlen eine Ausweitung der Siedlungsfläche, während die Zahl unbewohnbarer innenstadtnaher Altbauten stetig zunahm.

Der Eigenheimbau spielte trotz entsprechender Wünsche der Bürger nur eine marginale Rolle; und wenn, dann vorrangig im ländlichen Raum. Somit verwundert es nicht, dass auf dem heutigen Mietermarkt (dies bedeutet, dass weniger Wohnraum nachgefragt wird, als auf dem Markt verfügbar ist) sowohl die unsanierten Altbauten der Gründerzeitjahre als auch die meistens unattraktiven Plattenbauviertel aus DDR-Zeiten an den Peripherien der Städte wenig nachgefragte Wohnstandorte sind. Eine Ausnahme stellen die vielfach innenstadtnah gelegenen, sanierten Wohnblöcke der 1960er Jahre dar. Hier gibt es kaum Leerstände. Sowohl das äußere Erscheinungsbild der Wohngebäude als auch insbesondere deren günstige Lage im Stadtgefüge mit hohem Grünflächenanteil tragen zu einer positiven Beurteilung bei. Allerdings ist ebenfalls zu berücksichtigen, dass die Nachfrage in gewissem Maße auch mit der spezifischen Altersstruktur der dortigen Bewohner zusammenhängen dürfte. Da Wohnblöcke in der früheren

DDR meist kohortenweise von Haushalten im Stadium der Familiengründung bezogen wurden, waren die Bewohner der in den 1960er Jahren entstandenen Siedlungen zum Zeitpunkt der politischen Wende bereits im fortgeschrittenen Alter. Mit zunehmendem Lebensalter aber sinkt die Neigung, die angestammte und in der Regel kostengünstige bisherige Wohnung zu verlassen, auch wenn bessere Angebote verfügbar sein sollten.

Auf Grund der hohen Überkapazitäten im Mietwohnungssektor ist festzustellen, dass heute durchaus attraktive Wohnungen in guten Lagen leer stehen. Zwar zählen viele sanierte Gründerzeitviertel zu den bevorzugten Wohnstandorten und weisen entsprechende Zuzüge auf, diese sind aber – wegen des großen Angebots – zunehmend selektiver. Empirische Studien zeigen, dass Wohnungsleerstand nicht mehr ein alleiniges Phänomen der unsanierten Gebäude ist. Die Erkenntnis der mittleren 1990er Jahre, dass die sanierten Gründerzeitquartiere ihre Einwohner wieder gewinnen würden, stimmt daher nicht überall. Das Angebot übertrifft selbst in den wachsenden ostdeutschen Großstädten die Nachfrage merklich.

Als ausgesprochen problematisch ist die schwache ökonomische Basis der Bewohner zahlreicher ostdeutscher Städte zu bewerten. Damit einher geht neben unsicheren Arbeitsplätzen und hoher Erwerbslosigkeit eine generell geringe Eigenkapitaldecke ostdeutscher Privathaushalte. Solche Umstände fördern die Migrationsbereitschaft, wobei es sich nicht nur um Arbeitslose handelt, welche in anderen Wirtschaftsräumen ein Auskommen zu finden versuchen. Zu den Abwandernden zählen vielfach solche Menschen, die einen Arbeitsplatz haben. In anderen Regionen versprechen sie sich meistens eine bessere Entlohnung für die gleiche Arbeit und mehr Planungssicherheit in der Gestaltung ihres individuellen Lebens. Daher erscheint es nur folgerichtig, dass gemäß aktueller Umfragen (BBR, GATZWEILER et. al. 2003) die Arbeits-

und Verdienstmöglichkeiten sowie das Angebot an Ausbildungsplätzen als dringendste subjektive Defizite der Lebensbedingungen in den ostdeutschen Städten angesehen werden. Zum Vergleich: Als größte Probleme werden in den westdeutschen Städten Kriminalität und Gefahren im Straßenverkehr genannt. Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten rangieren dort erst auf den nachfolgenden Plätzen.

Weiterhin stellen sich in Ostdeutschland die tendenziell sinkenden Steuereinnahmen und Geldzuweisungen als Nachteil dar. Außerdem muss zukünftig wahrscheinlich mit weniger Fördermitteln gerechnet werden, als dies heute der Fall ist. Im Jahre 1998 lagen die kommunalen Steuereinnahmen pro Kopf der Bevölkerung lediglich bei etwa einem Drittel des Vergleichswertes in Westdeutschland. Die Etats der öffentlichen Haushalte reichen nicht mehr aus, um die erforderlichen Investitionen der kommunalen Infrastruktur zu tätigen, weil wachsende anderweitige Aufwendungen die verbleibenden Spielräume einengen. Dadurch dürften auch die Aufträge an die Privatwirtschaft und insbesondere den Mittelstand seitens der öffentlichen Hand weiter abnehmen.

Trotz der weiterhin zu erwartenden Bevölkerungsverluste wird die daraus resultierende geringere Auslastung der infrastrukturellen Einrichtungen wahrscheinlich zunehmende Kosten verursachen und ebenfalls Um- sowie Rückbaumaßnahmen erfordern. Hierbei geht es nicht nur um eine Ausdünnung von Kultur-, Bildungs- und Betreuungseinrichtungen, sondern vor allem auch um eine Konzentration des Straßenbaus sowie von Ver- und Entsorgungsanlagen. Bei abnehmenden Einwohnerzahlen drohen bestehende Infrastruktureinrichtungen mit langer Restlaufzeit zunehmend ineffizient zu werden. Der Rückgang des Verbrauchs an Trinkwasser, Energie und Konsumgütern mag zwar aus Sicht des Ressourcen- und Klimaschutzes positive Elemente aufweisen. Die betriebswirtschaftlichen und technischen Folgen für die Infra-

struktursysteme dürften jedoch mit negativen Auswirkungen für Anbieter und vor allem Verbraucher verbunden sein. Minderauslastung der Infrastruktur kann nicht nur zu technischen Problemen führen. Bei sinkender Einwohner- und Siedlungsdichte steigt auch der Fixkostenanteil für die Versorgung der Kunden, was entsprechend umgelegt werden muss.

In einigen Bereichen wird es trotz sinkender Nachfrage kaum Einsparpotenziale geben. Das Vorhandensein differenzierter Bildungsangebote beispielsweise stellt eine strategische Ressource dar, welche auch und gerade in Fortzugsgebieten gewährleistet werden muss. Die Kosten pro Schüler und Studenten nehmen wahrscheinlich sogar eher zu (JUST 2004). Es scheint ohnehin ein Merkmal der öffentlichen Infrastruktur zu sein, dass nur begrenzte Spielräume für Kostensenkungen bestehen. Auch der Öffentliche Personennahverkehr leidet unter einer geringeren Auslastung. Um wenigstens akzeptable Mindeststandards einzuhalten, werden zukünftig neue Betriebskonzepte erforderlich sein. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass eine Reduzierung der bebauten Fläche einer Stadt trotz sinkender Einwohnerzahlen zur Zunahme des motorisierten Individualverkehrs führen kann (GÖSCHEL 2003). Diese hohen Verkehrsleistungen wiederum bedingen hohe Kosten für Unterhalt und Instandsetzung der Straßen.

Tabelle 2: Rahmenbedingungen für die Entwicklung ostdeutscher Städte

Rahmenbedingungen
<ul style="list-style-type: none">• „Eerbe““, ungünstige Strukturen der DDR-Stadtentwicklung• Demographischer Wandel• Ungünstige Wirtschaftslage• Sinkende Steuereinnahmen, Mittelzuweisungen und Fördermöglichkeiten• Wohnungsüberhang, Leerstand• Gefahr der Insolvenz von Wohnungsunternehmen• Konkurrenz der „grünen Wiese“• Rückläufige Investitionen in Einzelhandel und Wohnungsbau• Geringe Eigenkapitalausstattung der Bürger• Sinkende Nachfrage der öffentlichen Infrastruktur bei steigenden Kosten• Starke Identifikation der Bürger mit ihrer Stadt und Region• Förderung durch das Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“• Problembewusstsein und Wille zur Veränderung• Nachholbedarf bezüglich der Eigentumsbildung und Wohnflächenansprüche• Zunächst wachsende Haushaltszahlen trotz sinkender Gesamtbevölkerung

Allerdings gibt es durchaus Maßnahmen, welche die kurz- und mittelfristig erforderlichen Aktivitäten sinnvoll unterstützen könnten. So besteht noch ein nennenswerter Nachholbedarf im Bereich der Wohneigentumsbildung und in Bezug auf die durchschnittlichen Wohnflächengrößen. Kurzfristig ist trotz der sinkenden Be-

völkerungszahl in den ostdeutschen Städten mit steigenden Haushaltszahlen zu rechnen. Sollten die Neubauaktivitäten, vor allem im Geschosswohnungsbau, stagnieren, dann könnten die Rückbaumaßnahmen wirklich greifen und der Leerstand nur noch moderat ansteigen bzw. sogar sinken.

Trotz aller Probleme wurden in den letzten Jahren durch Wohnungssanierung und Neubau erhebliche Erfolge erzielt. Darauf muss stärker verwiesen werden. Da das Regionalbewusstsein der Bevölkerung in der Regel ausgeprägt ist, sollte die Identifikation der Bürger mit ihrer Region und ihrer Wohngemeinde noch strategischer in imagebildenden Kampagnen einbezogen werden. Nicht zuletzt gilt es, das Selbstbewusstsein der in den ostdeutschen Städten lebenden Bevölkerung zu stärken und ihr die Besonderheiten ihres Heimattraumes näher zu bringen.

Tabelle 3: Indikatoren städtischer Problemlagen

Problemorientierte Indikatoren zur Stadtentwicklung	
Demographische Dimension	
Bevölkerungs-entwicklung	überdurchschnittlicher Einwohnerrückgang
Wanderung	negativer Wanderungssaldo, geringe bis fehlende interregionale und internationale Zuwanderung
Altersstruktur	starke/zunehmende Überalterung
Haushaltsstrukturen	unterdurchschnittliche/rückläufige Bedeutung von jungen Haushalten und Familien
Ökonomische Dimension	
Arbeitsmarkt	überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit, niedrige Erwerbsquote
Einkommen, Kaufkraft	rückläufige Realeinkommen, geringe Kaufkraft
Branchenstruktur	Deindustrialisierung (Bedeutungsverlust des sekundären Sektors)
Kommunale Finanzen	fehlende Einnahmen, überdurchschnittliche Defizite, wachsende Einsparungen
Wohnungs- markt	hoher/zunehmender Wohnungsleerstand, Überangebot auf vielen Teilmärkten („Mietermarkt“) geringer Anteil an innerstädtischem Wohneigentum
Infrastrukturelle, kulturelle Dimension	
Freizeit	geringe/einseitige Möglichkeiten der Freizeitgestaltung
Kultur	abnehmendes/einseitiges Angebot
Bildung	geringe/rückläufige Bedeutung als Ausbildungsstandort

Quelle: verändert nach Wiest (2004)

Sicherlich gibt es kein Patentrezept für einen nachhaltigen Stadtumbau. Jeder Standort hat seine spezifischen, unterschiedlich stark ausgeprägten Schwächen und Stärken. Diese gilt es gezielt zu identifizieren und effektiv zu beseitigen (siehe Tab. 3). Man darf nicht vergessen, dass eine stagnierende bzw. rückläufige Entwicklung in Zukunft ein Alltagsproblem vieler europäischer Städte sein könnte, da wir das beschriebene Phänomen tendenziell auch in anderen Staaten Europas antreffen. Daher ist ein frühzeitiger Austausch von Erfahrungen untereinander notwendig, um interessante Lösungsmöglichkeiten kennen zu lernen, so dass nicht jede betroffene Stadt mit allen ihren Problemen völlig auf sich allein gestellt wäre.

Auf Grund der augenblicklich vorherrschenden Trends lassen sich vorrangig wichtige Arbeitsfelder bestimmen. Als besonders vorrangig erscheinen Maßnahmen gegen die drohenden finanziellen Ausfälle durch sinkende Steuereinnahmen, geringere finanzielle Zuweisungen und Fördermöglichkeiten, bei gleichzeitig steigenden Ausgaben für die soziale und technische Infrastruktur.

Zum global angelegten „Stadtumbau Ost“ gibt es keine Alternativen. Ein Rückbau langfristig unvermittelbarer Gebäude stellt keinen Verlust, sondern vielmehr einen Gewinn dar. Leerstand beeinträchtigt nicht nur das Stadtbild, sondern kann beispielsweise auch Vandalismus anziehen. Bei der Vorgehensweise spielt die Richtung der vorgesehenen Maßnahmen – nämlich von außen nach innen – eine Rolle. Außerdem ist Kreativität gefragt. Daher sollten beispielsweise Nachfolgekonzepte für Brachen und neue Freiflächen erarbeitet werden, die trotz geringer finanzieller Spielräume über eine Nutzung als Grünfläche hinausgehen. Im Baugesetzbuch ist die Innenentwicklung als Strategie normativ festgeschrieben. Diese Maxime muss verstärkt in den Vordergrund gerückt werden. Das heißt konkret, dass eine Bestandsentwicklung zu bevorzugen ist, wobei für leere Gebäude fallweise

über ihre Weiternutzung durch Anpassung, Wiedernutzung, Umnutzung, Konservierung oder aber ihren Abriss entschieden werden muss. Hierzu sollten auch Fragen zur städtebaulichen Dichte und Qualität erörtert werden.

Bezüglich der öffentlichen Infrastruktur ist sowohl der quantitative als auch der qualitative Bedarf zu berücksichtigen. Ältere Bürger fragen eine andere Infrastruktur nach als junge Menschen. Dies bedeutet aber nicht, dass es besondere Einsparpotenziale bei den jungen Bürgern oder Familien gäbe; im Gegenteil. Um weitere Abwanderungsverluste zu bremsen und um langfristig eine nachhaltige Entwicklung zu begünstigen, sollte Kindern, Jugendlichen, jungen Menschen und Familien besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Hier gilt es einen langen Atem zu behalten: die Früchte erfolgreicher kommunaler Jugend- und Familienpolitik können mit Sicherheit nicht kurzfristig geerntet werden.

Attraktivitätsverluste einzelner Standorte durch Leerstand, drohende soziale Segregation sowie eine abnehmende Qualität von Architektur und Stadtgestalt sind als weitere prioritäre Aufgaben zu nennen, die zielgerichtet zu lösen wären. Gleichermaßen müssten die Stadt-Umland-Beziehungen anders geordnet werden, sei es durch formelle oder informelle Verfahren. Die Kernstädte können nicht mehr länger die Hauptlast für den Erhalt höherwertiger städtischer Infrastruktur tragen, welche von den Bürgern der gesamten Region in Anspruch genommen werden. Hier ist Kooperation dringend notwendig. Diese wird zwar immer wieder gefordert, doch in der Praxis hat sich der tatsächliche Wille zur gemeinsamen Problemlösung bislang nicht durchsetzen können. Vielmehr dominieren Kirchturmpolitik und Abgrenzung, was nicht zuletzt auch auf die kommunalpolitische Autarkie zurückzuführen ist. Beim Rückbau ist ebenfalls stärker auf die übergreifende Beteiligung aller relevanten Akteure zu achten. Außerdem

sollte er sich nicht überwiegend auf die „Platte“ konzentrieren und somit in der Hauptlast von den Wohnungsgesellschaften und bzw. oder -genossenschaften getragen werden.

Tabelle 4: Vorrangige Arbeitsfelder für die ostdeutschen Städte

Vorrangige Arbeitsfelder
<ul style="list-style-type: none"> • Kommunale Finanzen • Beteiligung am Programm „Stadtumbau Ost“ • Öffentlichkeitsarbeit für einen gemeinschaftlich akzeptierten Stadtumbauprozess • Quantitative Bedarfsveränderungen der technischen und sozialen Infrastruktur • Qualitative Bedarfsänderung technischen und sozialen Infrastruktur • Nachhaltige Kinder- und Familienförderung • Neue Umlage- und Organisationsformen wegen steigender Infrastrukturaufwendungen • Qualität und Attraktivität der Stadtviertel sowie von Stadtgestalt und Architektur • Leerstand und Wohnungswirtschaft • Integrierte Stadtentwicklung unter Einbeziehung aller relevanten Akteure • Interkommunale Kooperation, Stadt-Umland-Kooperation

Bei allen Überlegungen ist zu bedenken, dass Politik und Planung stets nur eingeschränkte Gestaltungsmöglichkeiten haben. Wünschenswert wäre ein von möglichst vielen Akteuren gestalteter Stadtumbau. Um dies zu stimulieren, sind Anreizsysteme – Investitionen, Innovationen und Incentives – sicherlich die beste Vari-

ante. Angesichts der komplexen und dringlichen Herausforderungen muss jedoch auch über den Einsatz restriktiver Maßnahmen nachgedacht werden.

4. Entwicklungsperspektiven und Handlungsoptionen

Angesichts der bestehenden Rahmenbedingungen mögen die Entwicklungsperspektiven und Handlungsoptionen zunächst begrenzt erscheinen. Auf Grund der aufgezeigten Probleme gilt es jedoch, positive Entwicklungschancen für die Zukunft vorzubereiten. Allerdings ist eine baldige Umkehr der demographischen Verhältnisse kaum zu erwarten. Selbst wenn die Reproduktionsraten deutlich ansteigen würden, wäre es ein langwieriger Prozess, bis sich die Einwohnerzahl auf dem heutigen Niveau stabilisieren würde. Daher müssen wir uns jetzt mit den aktuellen Lebensbedingungen auseinandersetzen, so dass es dringend geboten erscheint, zeitnah unsere lebenswerten Städte auch unter schwierigen Voraussetzungen zu erhalten. Als generelle Leitlinie hinsichtlich nachhaltiger Stadtentwicklung kann beispielsweise die Qualitätsvereinbarung der am ExWoSt-Programm⁵ „Städte der Zukunft“ teilnehmenden Kommunen dienen.

Tab. 5: Qualitätsvereinbarung der „Städte der Zukunft“

<ul style="list-style-type: none">• Haushälterisches Bodenmanagement• Vorsorgender Umweltschutz• Stadtverträgliche Mobilitätsteuerung• Sozialverantwortliche Wohnraumversorgung• Standortsichernde Wirtschaftsförderung

Quelle: BMVBW; ExWoSt

⁵ ExWoSt: Experimenteller Wohnungs- und Städtebau

Zwei Feststellungen sind diesbezüglich besonders wichtig: Erstens sollte trotz stagnierender bzw. rückläufiger Entwicklungen sowie finanzieller Engpässe weiter in die Qualität der Städte investiert werden, die in der propagierten Wissensgesellschaft junge und innovative Menschen anziehen. Zweitens ist eine gefestigte ökonomische Basis die Voraussetzung für nachhaltiges Wachstum bzw. Stabilisierung. Der Einfluss der Kommunalpolitik auf die wirtschaftliche Entwicklung ist bekanntermaßen begrenzt. Es sollte daher akzeptiert werden, dass man mit dem erreichten Lebensstandard zunächst auskommen muss. Etwas weniger an Quantität bedeutet nicht automatisch weniger an Qualität; das heißt, besser eine begrenzte Auswahl hochwertiger Projekte anstatt ein mittelmäßiges „muddeling through“.

Ein besonders wichtiger Aufgabenbereich in Ostdeutschland ist sicherlich die Reduzierung der Wohnungsleerstände. Bezüglich der baulichen Maßnahmen sind Rückbau und Abriss – zumal förderfähig – als praktikabler Weg anzusehen. Das Leitbild der traditionellen, im Kern kompakten europäischen Stadt dürfte hierbei ein geeigneter und allgemein akzeptierter Maßstab sein. Wenn Städte in ihrer demographischen und ökonomischen Entwicklung stagnieren, sollte auch unter dem Aspekt der ökologischen Nachhaltigkeit die Chance ergriffen werden, den Flächenverbrauch nach dem Motto „Stadtentwicklung bedeutet nicht zwangsläufig Stadterweiterung“ einzudämmen. Innenentwicklung und Bestandspflege haben demnach gegenüber einer weiter voranschreitenden Außenentwicklung Vorrang. Idealerweise kommt es zur Folgenutzung von Brachen und der durch Rückbau geschaffenen Freiflächen, wo sich neue Ansiedlungen orientieren sollen.

Die Erfahrungen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Städte der Zukunft“ zeigen, dass ein ungesteuerter Schrumpfungsprozess zu asymmetrischen räumlichen Nutzungen führt und somit mehr Flächenverbrauch pro Kopf der Bevölkerung und eine geringere E-

nergieeffizienz mit sich bringt (BAUER 2003). Daher sollte die kompakte, urbane Stadt auch bei rückläufigen Entwicklungstrends und unvermeidbarer städtebaulicher Auflockerung das wichtigste Leitbild bleiben. Bei fachmännischer Planung und erfolgreicher Steuerung erscheinen die Negativszenarien „Fragmentierung“ oder „Perforation“ der Städte vermeidbar. Stadt definiert sich in Mitteleuropa unter anderem über ihre Dichte, die nicht zwangsläufig Bestand haben dürfte. Sie versteht sich aber auch über Symbole, Bauten und Formen. Im Zuge des Stadtumbaus sollte das stärker berücksichtigt werden, damit das angestrebte Ziel erreicht und der eingeleitete Prozess von den Bürgern mitgetragen wird. Dazu erscheinen Untersuchungen erforderlich, welche sich mit der Bedeutung städtebaulicher Charakteristika des jeweiligen Ortes für seine Bürger befassen. Wenn die wichtigsten Identifikationspunkte – und das müssen nicht zwangsläufig historisch bedeutsame oder physiognomisch herausragende Bauwerke sein – erhalten und gepflegt werden, dürfte es ungleich einfacher sein, einen effektiven, gemeinhin akzeptierten Stadtumbau zu vollziehen, bei dem die Bausubstanz minderer Qualität zugunsten einer höherwertigen Bebauung weicht. Dabei ist jedoch die selektive Umsetzung einzelner Vorzeigeprojekte nicht nachhaltig. Der rück- bzw. umgebaute Wohnblock inmitten (halb-) leerstehender un- bzw. teilsanierter Plattenbauten gibt weder Impulse, noch stellt er einen städtebaulichen Gewinn dar. Um- und Rückbau sollten vielmehr quartierweise, also flächenhaft statt punktuell erfolgen. An Stelle der „schrumpfenden Stadt“ entstünde dann eine „schlanke Stadt“, welche mehr Lebensqualität durch weniger Dichte aufweisen und in stärkerem Maße höheren Wohnansprüchen genügen würde.

Bisweilen wird der Vorschlag geäußert, dass man durch eine zunehmende Orientierung auf die innerstädtischen Wohnlagen auch die weitere Stadt-Umland-Wanderung von Bevölkerung, Industrie-, Gewerbe- und Freizeiteinrichtungen eindämmen könnte.

Basis hierfür wären eine funktionierende interkommunale Stadt-Umland-Kooperation und die Einrichtung von Immobilienmanagement-Systemen. Flankierend dazu erscheinen restriktive Vorschriften von Landes- und Regionalplanung erforderlich. Denn auch in „schrumpfenden“ Städten ist Bauland in der Regel teurer als in deren Umland; insbesondere wenn es sich um Brach- oder Rückbauflächen handelt, welche mit hohem finanziellem Aufwand (zum Beispiel durch Altlastensanierung) beräumt werden mussten. Die interkommunale Konkurrenz um Bewohner und Gewerbe ist unter anderem wegen der einwohnerzahlbasierten Mittelzuweisungen oder des dringend benötigten Steueraufkommens nachvollziehbar. Im globalen Wettbewerb kommt es aber auch auf die Durchsetzungsfähigkeit der gesamten Region an. Ein höheres Maß an Kooperation und gemeinsamer Strategie ist deshalb im Prinzip vorteilhafter als Kirchturmpolitik mit nur kurzfristigem Nutzen.

Insgesamt wäre es wünschenswert, die kommunalen Umlagesysteme zu reformieren. Sinkenden Einwohnerzahlen dürfen nicht zwangsläufig Negativentwicklungen oder Sanktionen folgen. Planung mit Schrumpfung und Einwohnerrückgang sollte nicht indirekt bestraft werden. Um von dem Steueraufkommen und den staatlichen Zuwendungen etwas unabhängiger zu werden, wäre es sinnvoll zu überprüfen, inwiefern private Finanzierungs- und Betreibermodelle im öffentlichen Sektor etabliert werden könnten.

Bezüglich der Stadtplanung und Architektur sind neuartige, flexible Systeme zu favorisieren. Denkbar sind von vornherein um- oder rückbaubare öffentliche Einrichtungen. Sanierungs- und Modernisierungsarbeiten an Gebäuden und Wohnungen müssen zunehmend die konkreten Verhältnisse und den individuellen Bedarf berücksichtigen. Wohnungszusammenlegungen und/oder

Grundrissveränderungen wären als bereits praktizierte Beispiele zu nennen.

Dabei sollte der Umbauprozess nur temporär und vor allem zielgerichtet gefördert werden. Angesichts der hohen Leerstandszahlen in den Altbauvierteln ist es wichtig, durch Anreizsysteme auch die privaten Eigentümer in den Stadtbau aktiv einzubinden. Hier gilt es administrative Barrieren abzubauen. Die zeitliche Begrenzung von Fördermaßnahmen ist notwendig, um eine schnelle Umsetzung zu stimulieren und „moral hazard“-Probleme auszuschalten („Ich baue mal drauf los; wenn es schief geht, dann wird mich der Staat schon unterstützen.“). Neben dem Abriss würde sich in zentralen Lagen auch eine Umnutzung leer stehender Gebäude für soziale oder kulturelle Einrichtungen anbieten.

Als weiterer wichtiger Komplex sind die Infrastrukturmaßnahmen zu nennen. Wie bei der Stadtentwicklung sollte der Rückzug von den Rändern zum Kern hin erfolgen. Bezüglich typischer Netzinfrastrukturen (Strom, Ver- und Entsorgung, ÖPNV usw.) bestehen meistens schon Erfahrungen mit Teilprivatisierungen bzw. dem Einkauf von Fremdleistungen. Bei sinkendem finanziellen Spielraum wird wahrscheinlich ein noch stärkerer Rückgriff auf private Finanzierungsmodelle erforderlich werden. Ein klassisches, wenngleich unpopuläres Beispiel wären spezielle Verkehrsprojekte (road pricing). Insbesondere die turnusmäßige Instandsetzung bzw. Kontrolle der unterirdischen Netzinfrastruktur sollte gegebenenfalls für den Rückbau genutzt werden. Bezüglich der Ver- und Entsorgungsleitungen muss dies nicht zwangsläufig eine Stilllegung ganzer Anlagen bedeuten. So ist es technisch durchaus möglich, beispielsweise Leitungs- oder Röhrendurchmesser zu verkleinern und somit dem Bedarf anzupassen. In vielen deutschen Städten ist in absehbarer Zeit sowieso eine Sanierung des Abwassernetzes erforderlich. Solche Gelegenheiten sollten von

der integrierten Planung bedacht werden, um etwaige Überkapazitäten abzubauen.

Auch in Bezug darauf gilt es, die entsprechenden Anbieter frühzeitig in die Planungen einzubeziehen. Der Zeitraum zur Beschreibung unterirdischer Infrastrukturanlagen liegt in der Regel bei zwanzig bis vierzig Jahren, deren reale Nutzung vielfach bei über hundert Jahren. Veränderungen hinsichtlich des Bedarfs an Leitungsnetzen scheinen daher eine besonders schwierige Aufgabe darzustellen, da sich deren Planung auf keine verlässlichen Prognosen stützen kann. Zumindest beim Rückbau ist allerdings eine sinnvolle Kooperation möglich, wenn die Stadtplanung insbesondere den Verlauf der Ver- und Entsorgungsnetze berücksichtigt.

Die Forderung nach maßvollem Rückzug und bedarfsgerechter Anpassung der Städte auf eine tendenziell ältere Bevölkerung – bei gleichzeitiger Attraktivitätssteigerung für junge Menschen und speziell Familien – erscheint zunächst paradox. Das Eine schließt das Andere aber nicht aus. Allzu fantasievolle Lösungen wie etwa gemeinsame Schüler- und Seniorenheime hören sich zunächst einmal gut an, sind aber kaum realistisch. Dagegen wäre es durchaus möglich, flexibel nutzbare Gebäude zu errichten, die je nach Bedarf zur Schule, zum Kinderhort oder zu einer anderen öffentlichen Einrichtung umgewidmet werden könnten. Für absehbare, kurzfristige Bedarfe wären kostengünstige Provisorien vorzusehen. Auch temporäre Raumanmietungen sind denkbar. Relativ wenig Einsparpotenzial dürfte beim Grundschulnetz bestehen, da hier trotz sinkender Schülerzahlen eine flächendeckende Versorgung notwendig ist. Der Stellenwert qualitativ hochwertiger (Aus-) Bildung ist zwar gemeinhin bekannt, dennoch findet diese Erkenntnis bei den derzeit aktuellen Entscheidungen nur wenig Niederschlag. Diesbezüglich besteht die Gefahr, dass stagnierende Regionen durch ihre geringen finanziellen Spielräume

abgekoppelt werden. Tatsache ist, dass die Bundesrepublik im globalen Wettbewerb nicht über Lohn oder Herstellungskosten, sondern über Qualität und hohe Standards konkurrenzfähig ist. Bildung wird in diesem Zusammenhang eine immer bedeutendere Ressource. Daher ist der vorhandene Vorsprung auszubauen, ebenso wie die bestehenden Lücken dringend geschlossen werden müssen.

Sind tertiäre Ausbildungsstätten von überregionaler Bedeutung vorhanden (zum Beispiel Universität, Fachhochschule, Berufsakademie), dann ist es notwendig, verstärkt um Studenten von außerhalb zu werben. Auch bei diesem Wettbewerb ist in erster Linie Qualität gefragt. Sicherlich sind damit finanzielle Aufwendungen ohne sofort sichtbarem Nutzen verbunden; insbesondere dann, wenn die auf Kosten des jeweiligen Landes ausgebildeten Fachkräfte ihren Beruf nach ihrem Studienabschluss an einem externen Arbeitsstandort ausüben. Dennoch ist festzuhalten, dass die regionalökonomischen Effekte sowie der Imagegewinn für die Städte durch renommierte Bildungseinrichtungen nicht zu unterschätzen sind (JURCZEK u.a. 1998).

Der Bildungssektor und der Kulturbereich dürfen auf keinen Fall unterschätzt werden, auch wenn einige hochwertige Angebote bereits heute mit einem hohen Kostenaufwand unterhalten werden, obwohl sie nur einen geringen Teil der Einwohner erreichen. Dabei sind es nicht nur die etablierten Einrichtungen, welche zum positiven Bild einer Stadt beitragen. Alternative Projekte – zumal oft kostengünstig – sind gerade bei jungen Menschen imageprägend und daher in entsprechenden Planungsprozessen einzubeziehen. Die unbestrittene Attraktivität von Leipzig als Investitionsstandort und Universitätsstadt liegt auch in ihrem Ruf als Kulturstadt für Jüngere begründet. Es wäre auch denkbar, dass besonders attraktive Kultureinrichtungen eine Art Gegengewicht zu Einwohnerverlusten bilden könnten (GÖSCHEL 2003).

Unabhängig von den konkreten Entwicklungen in der Zukunft dürften die Infrastrukturkosten pro Kopf der Bevölkerung weiter zunehmen. Da die öffentlichen Infrastrukturleistungen meistens für mehrere Jahrzehnte geplant werden, müssen sich die Städte auch in Phasen der Stagnation eher auf steigende Bereitstellungskosten einstellen (JUST 2004). Dabei sollten möglichst nachfragegesteuerte Angebote favorisiert werden. Beim ÖPNV in ländlichen Räumen beispielsweise konnten bereits zahlreiche bedarfsorientierte Bedienungssysteme bei geringer bzw. unsteter Nachfrage erfolgreich erprobt werden. Der Einsatz von Bedarfsbussen und Anruf-Sammel-Taxis erscheint prinzipiell auch beim innerstädtischen ÖPNV denkbar.

Trotz ihrem grundsätzlichen Bekenntnis zur urbanen und kompakten Stadt dürften einige Kommunen in Zukunft weniger Dichte aufweisen als heute. Der Abbau nicht mehr benötigter Gebäude kann allerdings nicht immer im Einklang mit dem propagierten städtebaulichen Idealbild erfolgen. Ob und wo zurückgebaut wird, hängt zunächst von den Eigentümern und schließlich von der Rentabilität – also ökonomischen Faktoren – ab. Wenngleich städtebaulich nicht wünschenswert, so werden mittlerweile bereits Eckhäuser abgerissen, obwohl diese das Straßenbild in besonderer Weise prägen. In welche Richtung sich die städtischen Nutzungen entwickeln dürften – also auch welche Stadtteile attraktiv bleiben werden – ist nicht genau vorherzusagen. Ein gutes Planungskonzept vermag lediglich den Entwicklungsrahmen und die -richtung anzugeben. Mittels eines auf die lokalen Bedürfnisse zugeschnittenen Leitbildes können unerwünschte Prozesse genereller Art – z.B. keine Ausdehnung der Bebauung am Stadtrand, solange ungenutzte Brachen bestehen – verhindert werden. Auf jeden Fall werden die Städte zunehmend ihr äußeres Erscheinungsbild verändern; in den kommenden Jahren vielleicht rasanter als in den vergangenen Jahrzehnten. Dieser Wandel ist jedoch

nicht nur zu beklagen, sondern auch als Chance zu begreifen. Der vorübergehende Bedeutungsverlust zentraler Funktionen in den Innenstadtbereichen der vormaligen DDR gehört zwar der Vergangenheit an, hält sich jedoch erstaunlich lange im Bewusstsein zahlreicher Ostdeutscher. Auch deshalb wird dem Stadtumbau bisweilen mit Argwohn begegnet, da er häufig als Rückschritt empfunden wird. Deshalb muss der Kommunikation mit den Bürgern im Rahmen des Stadtumbauprozesses ein sehr hoher Stellenwert eingeräumt werden. Städte und ihre Stadtviertel definieren sich einerseits über ihre administrativen Grenzen. Sie bestehen jedoch andererseits vor allem auch in der Wahrnehmung durch ihre Bewohner und Nutzer. REUTHER (2003) zählt zu den lokalen Qualitäten und Standortvorteilen Zugehörigkeits- und Verantwortungsgefühle, Vertrauensbestände und gemeinsame Zielvorstellungen sowie die Wirksamkeit bürgerlichen Engagements. Davon lebe die Stadt und deshalb erscheine es in schwierigen Situationen geboten, die soziopsychologischen Verhältnisse überdurchschnittlich zu berücksichtigen; insbesondere auch deswegen, weil gerade diese wichtigen „weichen Faktoren“ zunächst einmal in den Hintergrund gestellt würden.

Die Qualitäten einer weniger dichten Stadt werden von den Bürgern nicht unbedingt sofort erfasst. Während der Umbauprozesse mögen daher Vorbehalte bestehen. Bürgerumfragen in Chemnitz haben ergeben, dass der dort erforderliche Umbau der Innenstadt – hier musste überhaupt erst eine citygemäße Bau- und Funktionsstruktur geschaffen werden – zunächst mit Skepsis betrachtet wurde. Nach Abschluss der ersten prägenden Maßnahmen herrschte dann bald große Zustimmung. Der Mehrheit gefällt mittlerweile die neue, „andere“ City⁶.

⁶ Ergebnisse von Passantenumfragen in den Jahren 1999 und 2002 im Rahmen des Studiums im Fach Sozial- und Wirtschaftsgeographie der TU Chemnitz.

Kommunikation besitzt auch deshalb einen hohen Stellenwert, weil es einen großen Schritt bedeutet, um vom Postulat „weniger zu wachsen“ zu dem „nicht mehr (unbedingt) wachsen zu wollen bzw. zu müssen“ zu gelangen (FUHRICH 2003). Dass sich einige Bürger, welche die Jahre seit der politischen Wende als permanenten Auf- und Umbruch empfinden, von einem solchen Paradigmenwechsel überfordert fühlen und sich weiter zurückziehen, ist durchaus nachvollziehbar.

In Ergänzung dazu merkt GÖSCHEL (2003) an, dass ostdeutsche Intellektuelle ihre Mitbürger – in ihrer Tradition ontologischer, essentialistischer Gesellschaftsmodelle – grundsätzlich als Avantgarde ansähen. Daher seien sie durchaus prädestiniert für die Umsetzung alternativer ökonomischer Modelle. Empirische Untersuchungen, wie etwa des IRS (Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung) in Erkner, kommen allerdings zu anderen Erkenntnissen: es herrsche eher Passivität und ein Rückzug in die Privatsphäre vor. Statt bürgerlichen Engagements und der Mobilisierung von innovativen Potenzialen finde eine lokalistische Eingelung statt. Den aktuellen Herausforderungen würde ganz und gar nicht avantgardistisch, sondern passiv-resignativ begegnet.

Um erforderliche Maßnahmen auf einen breiten Konsens stützen zu können, ist es daher wichtig, die Rahmenbedingungen und das Ziel exakt aufzuzeigen. Auch die Wahl der Begriffe sollte bedacht werden. Den interessierten Bürgern ist meistens klar, dass unter „Umbau“ häufig „Abriss“ zu verstehen ist. Dabei schwingt oft eine negative Konnotation mit. Ein Blick über die Thematik hinaus zeigt uns jedoch, dass der hier im Vordergrund stehende Vorgang der Verkleinerung nicht per se etwas Schlechtes sein muss. „Ersetzen wird das Wort ‚Schrumpfen‘ durch ‚Verschlanken‘, so hat dies eine völlig andere Wertschätzung. [...] Schlank ist Ausdruck eines gesunden Lebensgefühls: fit sein, auf überflüssige Pfunde verzichten. Letztlich gilt Schlank als erstrebenswertes Schönheits-

ideal. ‚Schrumpfen‘ dagegen hat etwas Krankes, Leidendes, zumindest Unattraktives an sich. Leider ist es noch nicht gelungen, diese positive Grundhaltung auch auf die Stadtentwicklung zu übertragen. Statt die ‚schlanke Stadt‘ zu propagieren, hat man sich auf das eher verwirrende Schlagwort ‚Stadtumbau‘ eingespielt und meistens meint man damit eigentlich ‚Stadtrückbau‘.“ (FUHRICH 2003, S. 598). Trotz solcher Bemühungen, um Verständnis der Bürger auch für im Detail vielleicht unerfreuliche Maßnahmen zu gewinnen, bedürfte es – wenigstens temporär – modifizierter gesetzlicher Regelungen; etwa um Mietverhältnisse leichter kündigen zu können, wenn der Abriss spezifischer Gebäude dringend erforderlich ist und damit im öffentlichen Interesse liegt.

Neben der allgemeinen Wirtschaftslage sind es insbesondere die Lebensqualität und das Image, welche Menschen zum Bleiben, Kommen oder Gehen veranlassen. Allerdings müssen die bestehenden Vorteile und Stärken der ostdeutschen Städte auch entsprechend herausgestellt und kommuniziert werden. Diesbezüglich gibt es noch diverse Defizite. Betrachtet man den Diskurs zu den Städten in den neuen Ländern, bewegen sich die Aussagen in der Tat vielfach zwischen Verharmlosung und Schönfärberei oder der Ankündigung der Apokalypse. Hier gilt es das Bild zurecht zu rücken, vor allem die Stärken müssen noch viel besser transportiert werden. In den westdeutschen Verdichtungsräumen München, Stuttgart oder Hamburg werden ja auch nicht unbedingt die Schwächen (Pkw-Staus, überlasteter ÖPNV, hohes Mietniveau usw.), sondern vorrangig die Pluspunkte (Hochtechnologiestandort, Kulturmetropole u. ä.) herausgestellt.

Betrachten wir den Zeitraum seit der politischen Wende, so hat einerseits der Mietermarkt zum heutigen Leerstandsproblem geführt. Andererseits ist es vielen Menschen in den Städten der neuen Länder nunmehr möglich, sich angesichts der unterdurchschnittlich geringen Miet- und Baulandpreise einen relativ hohen

Wohnstandard zu leisten (siehe Tabelle 6). Auch kulturelle Angebote lassen sich sehen. Da in Zukunft die Kinder- und Familienfreundlichkeit eine größere Rolle spielen dürfte als bisher, sollte Ostdeutschland in stärkerem Maße mit seinem überdurchschnittlichen Angebot an Kinderkrippen und -horten werben und diesbezügliche Angebote noch verbessern. Qualität und Studienbedingungen an den ostdeutschen Universitäten brauchen schließlich den Vergleich mit westdeutschen Einrichtungen nicht zu scheuen.

Tabelle 6: Chancen der „schrumpfenden Stadt“

Interessensgruppen	Potenziale
Mieter	Erfüllung der Wohnungswünsche zu vertretbaren Preisen ohne den Zwang angespannter Märkte
Vermieter und Eigentümer	Möglichkeiten für individuellen Wohnungsbau
Stadt- und Verkehrsplaner sowie Bürger	Möglichkeit, mehr Lebensqualität in die Städte zu bringen (z.B. durch „Grün“ und Freiräume)

Quelle: LÜDKE-DALDRUP 2001; Eigene Zusammenstellung

Nichts spricht dagegen, auch mit spektakulären Initiativen auf sich aufmerksam zu machen. Kreative Beispiele im Sinne von „best practices“ sind gefragt. Auch zunächst abwegig erscheinende Vorschläge sollten nicht von vornherein außer Acht gelassen werden, sondern verdienen eine wohlwollende Überprüfung. Als interessantes Beispiel wäre die Metamorphose der sächsischen Stadt Riesa von der Stahl- zur Sportstadt zu nennen. Um noch

einmal FUHRICH (2003) zu zitieren: nicht etwa „Schrumpfhäuser“, sondern „Bad Schlankstadt“ sollte am Ende herauskommen.

Die konkrete Strategie dazu kann natürlich nur vor Ort erarbeitet werden. Erfolg versprechend erscheinen dabei heute vor allem breit angelegte, integrative Konzepte (siehe Tabelle 7). Die Werkzeuge für den Umbau sind knapp mit den Stichworten Extensivieren, Abreißen, Umschichten, Einfrieren, Binden und Stimulieren zu beschreiben (REUTHER 2003).

Um das ambitionierte Ziel des „weniger ist mehr“ im Städtebau zu erreichen, bedarf es qualitativ hochwertiger, integrierter Konzepte, wie sie auch im Rahmen des Wettbewerbs „Stadtumbau Ost“ gefordert werden. Diese Konzeptionen bedürfen nicht nur ihrer Umsetzung, sondern – und das ist elementar – der ständigen Überprüfung und Fortschreibung. Das Ziel ist nach Überprüfung der lokalen Gegebenheiten, Problemfelder und Wünsche klar. Der richtige Weg dorthin kann sich aber durch neue Herausforderungen durchaus noch ändern. Somit ist das sogenannte Monitoring des Umbauprozesses von grundlegender Bedeutung für den Erfolg der Gesamtmaßnahme. Die vom Bund geforderten Integrierten Stadtentwicklungskonzepte (INSEK oder ISEK) sind im Übrigen nicht etwa als theoriegeleitete Spielerei anzusehen, sondern eine unabdingbare Notwendigkeit, um die Zukunftsfähigkeit der ostdeutschen Städte zu sichern. Es mag für den außen stehenden Beobachter verwunderlich sein, dass sich der Bund in Form von beachtlichen finanziellen Zuwendungen engagiert, um die Städte zu animieren, einer ihrer prioritären Aufgaben noch ernsthafter nachzukommen: der kommunalen Planung. Hier herrscht in Teilbereichen ein derart hoher Problemdruck vor, dass Unterstützung von Bund und Ländern nicht nur gerechtfertigt, sondern dringend geboten erscheint. Darin wird eine große Chance gesehen, die es anzunehmen gilt, um den Stadtumbau gemäß der vor Ort erarbeiteten Strategien voran zu treiben. Denn zukünftig kann nicht mehr

davon ausgegangen werden, dass Bund und Länder finanziell erneut zur Seite stehen, wenn die kommunalen Ressourcen wieder einmal unzureichend zu sein scheinen.

Tabelle 7: Strategien zur Umsetzung nachhaltiger Stadtentwicklung

- Ziele der Innenentwicklung konkretisieren
- Entwicklung der Siedlungsdichte teilträumlich differenziert steuern
- Ressourcenschonende Rückbaumaßnahmen favorisieren
 - Rückbau wenn erforderlich von Außen nach Innen
 - Flächenhafter Rückbau statt Punktlösungen und genereller Auflockerung
- Bestandsentwicklung vor Neubau unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen sowie künftigen Nachfrage in quantitativer und qualitativer Sicht
- Strategien des sozialen Zusammenhalts stärker gewichten
- Nutzungsmischung organisieren
- Interkommunale Kooperation, Bildung von Netzwerken und Städtenetzen
- Monitoring

Quelle: BAUER 2003, verändert

Wichtig bleibt: einige Städte dürften ihre Gestalt mehr oder weniger verändern. Sie werden aber nicht etwa von der Landkarte verschwinden, sondern stellen auch weiterhin das kulturelle und wirtschaftliche Zentrum ihrer Region dar. Wie bereits eingangs erwähnt, dürften diejenigen Städte, die auch in Zukunft eine schwache ökonomische Basis besitzen, weiterhin eine problematische demographische Entwicklung erfahren und von Bevölke-

rungsabwanderung sowie zunehmender Alterung ihrer Bewohner betroffen sein. Der Stadtumbau kann dazu beitragen, die Gesamtsituation zu verbessern. HUNGER (2003) weist ausdrücklich darauf hin, dass Erneuerungsmaßnahmen in Stadtquartieren positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hätten, da diese arbeits- und speziell beschäftigungsintensiv insbesondere für den lokalen Mittelstand wären. Gerade deshalb gilt es, sich auf qualitative Verbesserungen zu besinnen, um sich den vielfältigen Herausforderungen der Zukunft zu stellen. Insbesondere auch unsere Klein- und Mittelstädte sind zur Ausgestaltung einer ausgewogenen Raumstruktur auch in gesamtgesellschaftlicher Sicht zu wertvoll, als dass sie dem Verfall preisgegeben werden könnten. Wie bereits eingangs erwähnt, lebt fast die Hälfte aller Bürger in Städten dieser Größenordnung!

5. Stadtumbau Ost: Inhalte und vorläufige Bilanz des Bund-Länder-Programms

Das Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“ wurde im Jahr 2002 aufgelegt. Anlass waren die markanten Problemlagen der Städte, wobei der strukturelle Wohnungsleerstand von 14 Prozent in den ostdeutschen Städten zentrale Bedeutung hatte. Für den Zeitraum 2002 bis 2009 stehen rund 2,7 Mrd. Euro zur Verfügung. Die Tatsache, dass Bund und Länder in einem solchen Umfang kommunale Aufgabenbereiche der Städte finanziell unterstützen, ist bislang ein einmaliger Vorgang. Städtebauförderung besteht in der Bundesrepublik seit nunmehr 35 Jahren. Die positiven konjunkturellen Wirkungen der bisher aufgelegten Programme („Sanierung und Entwicklung“, „Soziale Stadt“, „Städtebaulicher Denkmalschutz“) sind unbestritten, wobei ihre wahre Stärke darin liegt, Umbauprozesse zeitlich begrenzt sozial abzufedern (ELTGES & LACKMANN 2003). Als temporäre Hilfestellung ist zunächst auch das Programm „Stadtumbau Ost“ zu sehen.

Stadtumbau an sich ist ja nichts Neues, sondern vielmehr eine Daueraufgabe der Stadtplanung. Das Novum und sicherlich auch bekannteste Ziel ist, dass sich hinter diesem Begriff in Ostdeutschland der Abriss von Wohnungen bzw. leerstehenden Gebäuden verbirgt. Gerade dieser Aspekt wird in der Bevölkerung am meisten diskutiert. Neben der nicht leicht zu akzeptierenden Notwendigkeit der Vernichtung (vermeintlicher) Wertobjekte war es vor allem die Furcht vor einer Maßnahme, die dazu dienen könnte, das aus Mieter- und Käufersicht günstiger werdende Preisniveau in die Höhe zu treiben. Dass der Leerstand auf Grund der aktuellen ökonomischen und demographischen Entwicklung in kurzer Zeit gar nicht vollständig beseitigt werden kann (und soll) und dass es auf keinen Fall das Ziel des „Stadtumbau Ost“ ist, die Wohnungsmärkte in den ostdeutschen Städten zu beein-

trächtigen, war zunächst einmal nur schwer zu vermitteln. Tatsächlich zieht Leerstand unter Umständen gravierende Folgen nach sich, welche beispielsweise in sozialer Segregation und Bedeutungsverlust sowie Abwertung ganzer Wohnviertel münden können.

Es wäre aber auch naiv zu glauben, dass die leer stehenden Platten- und Altbauten durch abrissbedingte Angebotsverknappung leicht wieder nutzbar wären. Die zweite Hälfte der 1990er Jahre hat mit der wachsenden Stadt-Umland-Wanderung gezeigt, dass viele Menschen, sobald sie es sich leisten können, den Platten- und Altbausiedlungen den Rücken kehren. Wirtschaftlicher Aufschwung in ostdeutschen Städten würde zweifelsfrei für eine gewisse Zuwanderung sorgen. Nur dürften diese Zuwanderer größtenteils nicht unbedingt in die heute leer stehenden Wohnungen ziehen. Zur vermeintlichen „Beliebtheit“ der Plattenbauten – wie in einigen Publikationen dargestellt – ist anzumerken, dass nur mehr diejenigen dort bleiben wollen, die schon sehr lange dort leben. Zuzug erfolgt kaum noch; und wenn, dann wird er durch externe Umstände (meist sozialer Art) erforderlich. Bereits seit geraumer Zeit zieht kaum jemand in die „Platte“ oder in unsanierte Altbauten.

Als Ziel hat sich das Programm „Stadtumbau Ost“ neben der Bestandsreduzierung von auf Dauer nicht mehr benötigtem Wohnraum die Aufwertung der beteiligten Städte gesetzt. Hierbei nimmt der Rückbau einen unbestritten hohen Stellenwert ein. So wurden die Länder seit 2003 ermächtigt, bei Bedarf mehr als die Hälfte der bewilligten Finanzmittel dafür einzusetzen. Grundsätzlich aber ist vorgesehen, die Mittel in *gleichen Teilen* für Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen zu verwenden. Es handelt sich also nicht ausschließlich um ein „Abrissprogramm“, wenngleich bis zum Jahr 2009 der Rückbau von 350.000 leer stehenden Wohnungen geplant ist. Unter die vorgesehenen Maßnahmen

fallen außerdem die Aufwertung des vorhandenen Gebäudebestandes – insbesondere die Erhaltung von Gebäuden mit baukultureller Bedeutung –, die Anpassung der städtischen Infrastruktur, die Wiedernutzung freigelegter Flächen und die Wohnumfeldverbesserung (siehe Tabelle 8).

Mit Hilfe dieses Förderprogramms werden vorrangig solche Kommunen gefördert, welche im Landesvergleich einen überdurchschnittlich hohen Wohnungsleerstand aufweisen, ein mit den Wohnungseigentümern abgestimmtes Integriertes Stadtentwicklungskonzept vorgelegt haben und sich zu dessen zügiger Umsetzung verpflichten. Die Wohnungseigentümer sollen dabei eine Altschuldenentlastung nach § 6a AHG (Altschuldenhilfegesetz) erhalten. Im Gegenzug wird erwartet, dass die Beteiligten das im Rahmen des Stadtentwicklungskonzepts erstellte Rückbaukonzept mittragen und bereit sind, sich mit eigenen Mitteln an den Kosten zu beteiligen. Soweit es sachlich geboten erscheint, sollen die Städte mit ihren Umlandgemeinden ein abgestimmtes Baulandentwicklungs- und Rückbaukonzept erarbeitet haben.

Unter diesen Voraussetzungen wurden in den Jahren 2002 und 2003 insgesamt 252 Kommunen (einschließlich Berlin) in das Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“ aufgenommen.

**Tabelle 8: Anlass und Ziele des Bund-Länder-Programms
„Stadtumbau Ost“**

Das Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“

Anlass:

- 14 Prozent Wohnungsleerstand 2001
- veränderte Wohnansprüche
- rückläufige Bevölkerungszahlen
- Abwanderung/Suburbanisierung

Ziele:

- Stärkung der Innenstädte
- Bestandsreduzierung von auf Dauer nicht mehr benötigtem Wohnraum
- Aufwertung/Rückbau betroffener Städte
- Abriss von 350.000 leer stehenden Wohnungen in den neuen Ländern bis 2009

Quelle: BMVBW, Eigene Zusammenstellung

Im Einzelnen sieht das Programm Zuschüsse für Rückbau und Aufwertungsmaßnahmen sowie für Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren vor. Dadurch sollen die Modernisierung und Instandsetzung bei der Bildung von Wohneigentum in innerstädtischen Altbauten und denkmalgeschützten Gebäuden gefördert werden. Um dieses Ziel zu erreichen, ist außerdem die Investitionszulage für Mietwohnungen des innerstädtischen Altbaus sowie bestimmter denkmalgeschützter Bauten erhöht worden, um die Revitalisierung städtebaulich wertvoller Quartiere in Sanierungs-, Erhaltungs- und Kerngebieten durch Modernisierung zu begünstigen. Mittels Förderung von Rückbaumaßnahmen im Rahmen des neuen KfW-Wohnraum-Modernisierungsprogramms

sollen Abrissmaßnahmen durch zusätzlich gewährte Liquidität unterstützt werden. Eine wichtige Maßnahme stellte der gleichnamige Wettbewerb "Stadtumbau Ost" dar, welcher die beschleunigte Vorbereitung von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten (INSEK) erforderte.

Sicherlich kann das Programm per se kritisch bewertet werden, verzerrt es doch die Grundlagen von Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt. So sieht FRANZ bereits 2002 eine Steigerung oder gar neue Qualität staatlicher Subventionierung, denn Wohnungsneubau und -abriss werden gleichzeitig gefördert. Ohne Kenntnis der besonderen Herausforderungen der ostdeutschen Stadtentwicklung wäre ein derartiges Vorgehen nur mehr „als Endstadium einer um sich greifenden Subventionitis“ zu begreifen. Erst bei näherer Betrachtung der spezifischen Situation in den Städten der neuen Länder wird das Anliegen des thematisierten Programms verständlich, wobei insbesondere die hohen Wohnungsleerstände – welche unweigerlich negative externe Effekte nach sich ziehen – ein triftiges Argument für staatliche Eingriffe dieses Ausmaßes sind.

Wenngleich die Laufzeit des Programms „Stadtumbau Ost“ bis 2009 geht, ist es durchaus möglich, bereits jetzt eine erste Zwischenbilanz der bisherigen Umsetzung zu ziehen. Für die Teilnahme am Wettbewerb hatten 269 Städte ein Integriertes Stadtentwicklungskonzept erstellt, wovon 34 im September 2002 prämiert wurden. Diese beispielhaften Konzeptionen sollen nun die Basis einer weiteren Konkretisierung von Vorhaben im Stadtumbauprozess bieten.

Im Januar 2004 wurde ein Kompetenzzentrum „Bundestransferstelle Stadtumbau Ost“ zur Gewährleistung von Informationsfluss, Wissenstransfer und Beratung im Stadtumbauprozess eingerichtet (Internetpräsenz: *stadtumbau-ost.info*). Ebenfalls ist festzuhalten, dass in einzelnen Städten Arbeitsgemeinschaften

bzw. GmbH zur Realisierung der INSEK gegründet wurden und dass verstärkte Öffentlichkeitsarbeit betrieben wird. Auch sind zunehmende wissenschaftliche Forschungsaktivitäten zum Thema „Stadtumbau“ festzustellen.

Als Erfolg kann die Tatsache gewertet werden, dass der Anstieg des Wohnungsleerstandes offenbar gestoppt zu sein scheint und dass erste Abrissmaßnahmen realisiert worden sind. So wurden in den Jahren 2002 und 2003 des Programms bereits über 31.000 Wohnungen abgerissen. Für insgesamt 95.000 Wohnungen sei die Rückbauförderung bewilligt (BMVBW) und mehr als 100 Wohnungsunternehmen hätten bereits Zusagen zur Altschuldenentlastung, die nach dem Abriss von Wohngebäuden gewährt würde. Nach Erkenntnissen des Statistischen Bundesamtes ist der Leerstand seit dem Jahre 2000 nur mehr leicht, nämlich von 1,0 auf 1,07 Mio. Wohnungen gestiegen.

Während die schnelle Umsetzung des Förderprogramms und die hohe Resonanz auf den Wettbewerb zweifellos als positiv zu werten sind, erscheinen einige Aspekte weiterhin kritisch. Zunächst ist noch nicht eindeutig nachvollziehbar, inwiefern die geringer steigende Leerstandsquote tatsächlich auf das Programm „Stadtumbau Ost“ zurückzuführen ist. So dürften die neuen Haushaltsgründungen der in Ostdeutschland starken Geburtsjahrgänge der späten 1970er Jahre zu einer vermehrten Wohnraumnachfrage beitragen. Auch kompensieren die rückgebauten Wohnungen in vielen Städten den jährlichen Neubau nicht. Im Hinblick auf die in Zukunft voraussichtlich weiter sinkende Nachfrage werden noch zu wenige Wohnungen vom Markt genommen. Angesichts dessen mehren sich kritische Hinweise, dass ein wirklich effektiver Rückbau bis 2010 auf den „Abriss von 110 Prozent“ des heutigen Leerstandes abzielen müsste. Auch benötigt die Erstellung von Stadtentwicklungskonzepten einige Zeit, in der eine Verringerung der Leerstände nicht erfolgt.

Ein Kernproblem ist schließlich die bisher mangelnde Beteiligung aller relevanten Akteure, die in Bezug auf den Wohnungsmarkt eine Rolle spielen. Wenn in der Vergangenheit Abriss erfolgte, dann meistens in den Plattenbaugebieten. Diese sind häufig auf einzelne Stadtviertel konzentriert und gehören Wohnungsgenossenschaften oder -gesellschaften, die sich wiederum größtenteils in kommunaler Hand befinden. Daraus ergibt sich im Prinzip eine günstige Ausgangsbasis, denn angesichts der hohen Wohnungsbestände kann dort leichter ein effektiver Rückbau erreicht werden als mit den vielen Privateigentümern, welche in den Altbauvierteln dominieren. Daher erfolgt der Rückbau überwiegend zu Lasten der „Platte“. Allerdings bezieht sich Wohnungsleerstand nicht ausschließlich auf die DDR-Neubauviertel. Gründerzeitquartiere sind davon ebenso betroffen. Auch hier besteht dringender Handlungsbedarf, obwohl diese Stadtteile in der Regel den geläufigen Vorstellungen eines „schönen“ Wohnstandortes mit erhaltenswerter Architektur entsprechen und meistens zentraler liegen als die großen Plattenbauviertel, weshalb der Wohnungsabriss im Innenstadtbereich noch weitaus schwieriger wäre.

Auch die vorgesehene Gründung von Stadtumbaugesellschaften zum Interessenausgleich mit den Eigentümern ist bislang nicht so häufig erfolgt, wie es wünschenswert wäre. Noch immer besteht eine „Trittbrettfahrer“-Problematik, welche aus Sicht der Wohnungseigentümer wie folgt aussieht: Derjenige, der sich nicht am Rückbau beteiligt, hat einerseits keine Aufwendungen zu leisten; er sieht seine Marktposition andererseits dennoch verbessert, da Konkurrenten sich am Gebäudeabriss beteiligen und somit das Wohnungsüberangebot abbauen. Die Nutzen des Rückbaus werden also „sozialisiert“, während die Kosten beim einzelnen Akteur verbleiben.

Trotz der großen Resonanz des Wettbewerbs „Stadtumbau Ost“ ist festzustellen, dass die durch das Förderprogramm initiierten

INSEK inhaltlich bislang nur wenig Neues oder gar innovative Ansätze hervorgebracht haben. Typische Schwächen beziehen sich auf fehlerhafte Bevölkerungsprognosen, einem zu engen Fokus auf einzelne Stadtteile, halbfertige Finanzierungspläne, der unzureichenden Berücksichtigung wohnungswirtschaftlicher Aspekte und einer unzulänglichen Abstimmung mit den Umlandgemeinden. So ist für eine realistische, finanzierbare Folgenutzung der durch den Abriss gewonnen Areale bisher meistens nur die Einrichtung von Grün- bzw. Freiflächen vorgeschlagen worden.

Ein weiterer kritischer Aspekt betrifft die praktische Umsetzung, speziell die Phase der Antragstellung und die Fördermittelzuteilung. So haben die Antragsteller eine Vielzahl von Voraussetzungen zu erfüllen. So ist zunächst ein „Vorantrag“ bei der zuständigen Gemeinde zu stellen, welche entscheidet, ob das Vorhaben förderfähig ist. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass nicht etwa die Wohnungsunternehmen, -genossenschaften bzw. -eigentümer gegenüber dem Land als Erstempfänger (also Antragsteller) fungieren, sondern die Kommunen. Die Bearbeitung dieser Anträge erfolgt in den Regierungspräsidien, welche die bewilligten Gelder über die Kommunen an die rückbauwilligen Eigentümer auszahlen. Den Kommunen steht dabei zu, auf der Grundlage des erarbeiteten Stadtentwicklungskonzeptes eine Auswahl zu treffen. Nicht nur dass dadurch ein „bürokratischer Wasserkopf“ errichtet wird (FRANZ 2003), vielmehr dürften die bestehenden Richtlinien einige Akteure demotivieren und letztlich daran hindern, sich aktiv am Umbauprozess zu beteiligen. Dies gilt insbesondere für Privatpersonen, deren Wohnungseigentum häufig in den als besonders schwierig rückbaubaren Gründerzeitvierteln liegt.

Außerdem gibt es Befürchtungen, dass die Probleme schneller wachsen könnten, als das Stadtumbau-Programm greift, wenn den Akteuren nicht schneller und unbürokratischer die benötigten Zuschüsse zur Verfügung gestellt würden. Auch ist die Gefahr der

drohenden Insolvenz von Wohnungsunternehmen nicht gebannt. Was auf den ersten Blick als notwendige Marktberreinigung angesehen werden könnte, hätte auf Seiten der ostdeutschen Städte – insbesondere denen kleinerer und mittlerer Größe – unabsehbare negative Konsequenzen. In einem solchen Fall blieben zum einen die überzähligen Wohnungen zunächst am Markt, zum anderen fehlten den Kommunen die wichtigsten Partner bei der praktischen Umsetzung des Stadtumbaus. Um so problematischer, wenn ein kommunales Unternehmen selbst betroffen wäre und der Haushalt durch entsprechende Haftungen zusätzlich belastet wäre. Sozialverträglicher Stadtumbau wäre dann unmöglich (HUNGER 2003).

Ein weiteres Problem liegt in der allgemeinen Beteiligung am „Stadtumbau Ost“. Es ist kaum davon auszugehen, dass all diejenigen Städte, welche nicht teilgenommen haben, keine Schwierigkeiten hätten. Hier wäre zu prüfen, ob vielleicht durch eine angespannte Haushaltslage und/oder fehlendes Personal eine Teilnahme nicht möglich gewesen war; oder ob vielleicht nur ein mangelndes Problembewusstsein vorgeherrscht hat. Dort wiederum, wo für den Wettbewerb ein Integriertes Stadtentwicklungskonzept erarbeitet bzw. in Auftrag gegeben worden ist, lässt die Umsetzung bisweilen auf sich warten. Im ungünstigsten Fall liegen die Gutachten nun in der Schublade. Nicht alle Kommunen haben verstanden, dass sie nach Ablauf des Wettbewerbs selbst gefordert sind. Der Bund dürfte in Zukunft für den Stadtumbau nicht noch einmal Fördermittel in einem solchen Umfang zur Verfügung stellen. Die Taktik des Abwartens einiger Kommunen, bis ihre städtebaulichen Probleme so dringlich werden, dass Bund und Länder ihnen erneut zur Seite stehen, geht aller Wahrscheinlichkeit nach nicht auf. Die Zeit der zunehmend höheren Eigenverantwortung im Rahmen des immer schwieriger werdenden Stadtumbaus hat begonnen. Die erarbeiteten Konzepte müssen umgesetzt, dabei prozessbegleitend überprüft und gegebenenfalls

neu justiert werden. Von der Bedeutung des Monitoring und der Erfolgskontrolle war bereits die Rede; wobei negativ festzuhalten ist, dass diese Maßnahmen als Bestandteil der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte bei nur etwa einem Drittel der für den Wettbewerb eingereichten Unterlagen vorgesehen sind.

Den genannten kritischen Gesichtspunkten entgegensetzen bleibt, dass mit dem Stadtumbauprogramm recht schnell auf ein gravierendes Problem der ostdeutschen Städte reagiert worden ist. Möglichst kurzfristig sollten langfristige, nachhaltige Konzepte vorgelegt werden, welche zudem – unter Einbeziehung Dritter, wie der Wohnungswirtschaft – praktikable und kurzfristig umsetzbare Maßnahmen enthalten sollten. Diese komplexe Aufgabe ist innerhalb weniger Jahre kaum befriedigend zu lösen. Viel wichtiger aber ist, dass die INSEK zur notwendigen Sensibilisierung, einer umfassenderen Erörterung des Problems und zu erstem Handeln geführt haben.

Nicht zuletzt deshalb ist diese Bund-Länder-Initiative insgesamt zu begrüßen. Ebenso wie das bis heute erzielte Ergebnis grundsätzlich als positiv erachtet wird, wenngleich die bisherige Umsetzung – sowohl was den Umfang als auch was das Tempo betrifft – noch zu wünschen übrig lässt.

6. Die Novelle des Baugesetzes als Chance ergreifen

Eine gravierende Schwachstelle wurde im Zusammenhang mit dem Stadtumbau bereits an mehreren Stellen erwähnt: die gewünschte Konsolidierung des Wohnungsmarktes ist augenblicklich an die Rücknahme des Angebots gebunden. Voraussetzung dafür wiederum ist die freiwillige Mitwirkung der jeweiligen Eigentümer. Diejenigen aber, welche sich nicht beteiligen möchten, konnten bislang in den seltensten Fällen dazu gezwungen werden. Auch bestand stets die Gefahr, dass Abrissmaßnahmen durch unmittelbar folgenden Neubau an denselben oder – vielleicht sogar unerwünschten – anderen Standorten konterkariert würden. Dies gilt insbesondere für rückgebaute Flächen: Baurecht kann nicht einfach aufgehoben werden; zumindest nicht ohne Entschädigungsansprüche der betroffenen Grundeigentümer. Aus planerischer Sicht wäre daher die Möglichkeit zur kompletten oder wenigstens zeitweiligen Rücknahme baurechtlicher Vorgaben wünschenswert. Auch die interkommunale Kooperation mit den Umlandgemeinden ist zwar wünschenswert, aber kaum einzuklagen. Mit der Novellierung des Baugesetzbuches nach dem Europarechtsanpassungsgesetz „EAG Bau 2004“ wurde das nationale Recht beim Baugesetzbuch und Raumordnungsgesetz den umweltbezogenen Grundsätzen des Europäischen Rechts angepasst. Das neue deutsche Baurecht soll nun zu einfacheren Verfahren führen und EU-Richtlinien umsetzen. Diese Novellierung wurde genutzt, um auch den Stadtumbau als „Angebot im Köcher des Baugesetzes“⁷ einzubringen.

⁷ Prof. Dr. M. Krautzberger anlässlich der Erläuterung des EAG Bau 2004 bezüglich des Stadtumbaus im Rahmen einer Veranstaltung des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung am 20.10.2004 in Leipzig.

Die Ziele der Stadtumbaumaßnahmen wurden darin leitbildartig und hierarchisch formuliert (§ 171a Abs. 3): Anpassung der Siedlungsstruktur, Verbesserung der Wohn-, Arbeits- und Umweltverhältnisse, Stärkung der Innenstadt, Konversion, Rückbau, Zwischennutzung sowie Erhaltung innerstädtischer Altbaubestände. Durchgeführt werden die entsprechend geeigneten Maßnahmen in einem jeweils durch die Gemeinde zu beschließenden „Stadtumbaugebiet“ (§ 171b).

Wichtiges Novum und „scharfes Instrument“ ist der so genannte „Stadtumbauvertrag“ (§ 171c), welcher den Gemeinden auf Basis von städtebaulichen Verträgen mit den betroffenen Eigentümern die Möglichkeit einräumt, die Rücknahme von Baurecht und den Verzicht auf die Ausübung von Ansprüchen nach den §§ 39 bis 44 (Entschädigung) zu vereinbaren. Auch ist es zulässig, auf der frei werdenden Fläche Zwischennutzungen zu vereinbaren.

Weniger deutlich formuliert, aber gefordert, wird die Beteiligung der Nachbargemeinden. Die Aussage zur Stärkung der Innenstädte könnte durchaus als Absage an eine weitere Suburbanisierung interpretiert werden und dürfte somit Auswirkungen auf die Genehmigungspraxis für neue Wohn- und Gewerbeflächen im unmittelbaren Umland der Städte haben. Festzustellen ist, dass einvernehmliche Regelungen – deshalb ja auch das Instrument des Vertrags – angestrebt werden. Ob dies oder ob die interkommunale Kooperation im Zweifelsfall einklagbar wären und inwiefern die neuen Möglichkeiten des Baugesetzes überhaupt kreativ genutzt werden, muss sich nun in der Praxis zeigen. Festzuhalten bleibt, dass die im Stadtumbau engagierten Städte eine Hilfe bekommen haben, derer sie sich bedienen sollten.

7. Stadtumbau Ost – eine Daueraufgabe? Schlussfolgerungen für Bund, Länder und Kommunen

Dass Städte sich permanent wandeln, ist kein neues Phänomen, weshalb der augenblicklich zu beobachtende Auf- und Umbruch ostdeutscher Städte grundsätzlich nicht ungewöhnlich ist. Die Entwicklung der letzten Jahre sowie die Ergebnisse einschlägiger Modellrechnungen für die Zukunft legen allerdings den Schluss nahe, dass vielerorts eher rückläufige Tendenzen statt Wachstum zu bewältigen sein werden. Diese Erkenntnis sorgt für Verunsicherung, da im kommunalpolitischen und stadtplanerischen Umgang mit einer solchen weittragenden Aufgabe kaum Erfahrungen bestehen. Den betroffenen Kommunen bleibt trotzdem nichts übrig, als sich den Herausforderungen zu stellen und entsprechend zu agieren.

Rück- und Umbau sowie Anpassung der Städte und ihrer Infrastruktur werden vielerorts kaum zu vermeiden sein. Besonders kritisch erscheint die Lage der Klein- und Mittelstädte peripherer Regionen. Zur Bewältigung dieser Aufgabe sind außer den Wohnungsunternehmen und den Immobilieneigentümern insbesondere Bund, Länder und die Kommunen (sie haben schließlich die Planungshoheit inne) gleichermaßen gefragt, da diese als einzige in der Lage sind, weitgehend unabhängig von eigenem Renditestreben den notwendigen, kostenintensiven Interessensausgleich zu bewirken. Im speziellen Fall des Schrumpfungsmanagements gilt es, alle relevanten Akteure einzubinden, um die finanziellen Lasten auf möglichst vielen Schultern zu verteilen. Die leeren Kassen zahlreicher kommunaler Haushalte zwingen bereits heute zur Ausdünnung öffentlicher Angebote. Daher stehen zusätzlich notwendige Investitionen in erforderliche Anpassungsmaßnahmen zum Stadtumbau von vornherein in Frage. Eine Reform der

Gemeindefinanzen, welche diese Schwierigkeiten berücksichtigen müsste, wäre grundsätzlich zu befürworten. Nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) verursacht der Verlust eines Einwohners rein rechnerisch einen jährlichen Einnahmeverlust von etwa 3.000 Euro für die betroffene Gemeinde. Die bisherige Praxis, dass Kommunen auf finanzielle Mittel angewiesen sind, welche wiederum proportional zur Einwohnerzahl zugewiesen werden, hat in Gebieten mit stagnierender bzw. rückläufiger Bevölkerungsentwicklung in Ansätzen zu einer interkommunalen Konkurrenz um Investitionen und Bürger geführt. Diese Praxis widerspricht jedoch dem Ziel einer kompakten, ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung, obwohl die Ausweisung großzügiger, preiswerter Bauflächen nach wie vor weit verbreitet ist. Der Trend zu Konkurrenz und Kirchturmpolitik ist aus Sicht der Städte und Gemeinden – auch im Interesse der Bürger – nachvollziehbar. Es gibt trotz insgesamt rückläufiger Einwohnerentwicklungen kaum wirksame Anreize zum sparsamen Umgang mit Fläche und wegen der bisherigen großzügigen Ausweisungspraxis besteht oftmals ein Überhang an Baurecht, ebenso wie die allgemeine schwierige wirtschaftliche Lage die Verhandlungsposition von Investoren stärkt. Angesichts dieser Problemlage sind die Bemühungen derjenigen Städte und Gemeinden verständlicher, die ihre Einwohnerzahlen halten wollen.

Eine Unterstützung des Stadtumbaus der betroffenen Städte durch zusätzliche Mittel von Bund und Ländern erscheint vor diesem Hintergrund sinnvoll und notwendig. Mit dem Förderprogramm „Stadtumbau Ost“ ist deshalb zusätzlich zu den bereits vorhandenen Möglichkeiten der Städtebauförderung ein Instrument geschaffen worden, das die in Ostdeutschland betroffenen Kommunen bei der schnellen Umsetzung einer integrierten Stadtentwicklung unterstützen soll. Bereits in der Anlaufphase konnten zahlreiche dringende Vorhaben realisiert werden. Ob das Förderprogramm nach 2009 fortgesetzt werden sollte, kann

derzeit noch nicht abschließend beurteilt werden. Wichtig ist, dass staatliche Unterstützung stets nach dem Prinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“ gewährt wird. Was den Bedarf auf Seiten der ostdeutschen Städte anbelangt, so dürfte dieser nach dem Ende der Förderperiode mit Sicherheit noch bestehen. Allerdings sollten in Ergänzung dazu flankierende Maßnahmen realisiert werden, welche die Gesamtentwicklung der betreffenden Städte nach innen (innerstädtisch, fachübergreifend [Wirtschaft, Verkehr, Kultur usw.]) und nach außen (Umland, Fremdimage) beinhaltet. Nicht zuletzt müssten die Werbemaßnahmen verstärkt werden, um die positive Zielsetzung des Stadtumbaus möglichst breit zu streuen und vor allem weitere Akteure zur aktiven Mitwirkung zu motivieren. Stadtumbau betrifft sicherlich nicht jeden Bürger direkt, das Resultat aber wird für alle sichtbar und von Bedeutung sein. Nicht jeder ist davon betroffen und nicht jeder wird sich daran beteiligen und verwirklichen können. Deshalb gilt es, den Prozess intensiv zu erläutern, zu kommunizieren und zu moderieren. Eine auf Transparenz abzielende Kommunikation ist wichtig und muss professionell gemanagt werden. Wenn die Bürger merken, dass sich an ihrem Wohnstandort etwas tut, dürfte mit Sicherheit Unterstützung gewährt werden, auch wenn am Ende des langwierigen Umbauprozesses nicht jeder Gewinner sein kann. Allerdings sind einige bürokratische Begleiterscheinungen zu minimieren bzw. zu beseitigen, welche die reibungslose Durchführung dieses grundsätzlich bedeutsamen Bund-Länder-Programms erschweren. Trotz der augenblicklichen Notwendigkeit einer solchen Förderung scheint es im Moment verfrüht zu sein, über eine definitive Verlängerung bzw. die dauerhafte Implementierung dieses Programms nachzudenken. Auf jeden Fall sollten sowohl etwaige Mitnahmeeffekte ausgeschaltet als auch einer drohenden Subventionsmentalität vorgebeugt werden. Angesichts knapper Kassen ist grundsätzlich dafür zu plädieren, die Programme der Städtebauförderung im weiteren Sinne in Zukunft noch effizienter zu

gestalten. In Expertenkreisen setzt sich zunehmend der Wunsch nach einer stärkeren Bündelung der bislang nebeneinander bestehenden Finanzhilfen für die Städte durch (z.B. ELTGES & LACKMANN 2003, HUNGER 2003). So ist im Zuge der integrierten Stadtentwicklung die Berücksichtigung der sozialen Komponente schon seit Längerem eine Daueraufgabe geworden. Daher wäre beispielsweise eine Verknüpfung der Programme „Stadtumbau Ost“ und „Soziale Stadt“ möglicherweise durchaus sinnvoll. Praktikable Konzepte zum Abbau von Mischfinanzierungen auf dem Weg zu einem einheitlichen Finanzhilfeeinstrument „Integrierte Stadtentwicklung“ wären gleichermaßen zu begrüßen. Dabei würden die unmittelbar betroffenen Akteure als Experten in den Städten vor Ort selbst über die Prioritäten des Mitteleinsatzes entscheiden. ELTGES & LACKMANN (2003) weisen allerdings zu Recht darauf hin, dass eine solche Lösung voraussetzen würde, dass der Bund die Stadtentwicklung als Politikfeld bestimmen müsste. Dies dürfe aber keinesfalls aus Kompetenzstreben erfolgen, sondern aus der Einsicht, dass es sich dabei um eine wirtschaftspolitische Notwendigkeit in Zeiten marginaler Wachstumsraten handelt. Zudem wäre es wünschenswert, wenn auch die gesetzlichen Rahmenbedingungen zunehmend den neuen Erfordernissen angepasst würden, anstatt sie zu konterkarieren.

Vor Ort ist zunächst darauf abzielen, dass ein Integriertes Stadtentwicklungskonzept erarbeitet wird. Wenn bereits ein solches vorhanden ist, dann darf es nicht in der Schublade landen. Vielmehr muss es zügig realisiert und im Rahmen seiner Umsetzung stets kritisch überprüft und gegebenenfalls den jeweiligen neuen Herausforderungen angepasst werden. Förderprogramme und sonstige finanzielle Hilfen von Bund und Ländern sind für Städte und Gemeinden gut und wichtig. Sie sollten einen möglichst praktikablen Rahmen vorgeben, wobei die richtigen Entscheidungen letztlich vor Ort gefällt werden müssen. Ihre Planungshoheit bringt den Kommunen bei stagnierender oder gar

rückläufiger Entwicklung nicht etwa eine wie auch immer geartete Entlastung, sondern ein Mehr an Verantwortung und deutlich höhere Anforderungen als die Steuerung von Wachstum.

Literatur

BAUER, U. (2003): Nachhaltige Stadtentwicklung in schrumpfenden Städten. Selbstläufer oder neue Gestaltungsaufgabe? In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 10/11, S. 635-646.

BENKE, C. (2004). Historische Umbrüche – Schrumpfungen und städtische Krisen in Mitteleuropa seit dem Mittelalter. In: Städte im Umbruch. Nr. 1, S. 7-14 (www.schrumpfendestadt.de/magazin.htm).

BIRG, H. (2004): Zur aktuellen Lage der Weltbevölkerung. In: Informationen zur politischen Bildung, H. 282. 2004, S. 16-28.

BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) [Hrsg.] (2001a): Bauland- und Immobilienmärkte – Umsätze und Preise – Strukturen, Entwicklungen, Auswirkungen. Berichte, Bd.9, Bonn.

BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) [Hrsg.] (2001b): Wohnungsprognose 2015. Berichte, Bd.10, Bonn.

BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) [Hrsg.] (2003a): Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden (INKAR). Bonn.

BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) [Hrsg.] (2003b): INKAR PRO. Bonn.

BUNDESINSTITUT FÜR BEVÖLKERUNGSFORSCHUNG [Hrsg.] (2003): Bevölkerung. Daten-Fakten-Trends-Ursachen-Erwartungen. Die wichtigsten Fragen. Wiesbaden.

BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHRS, BAU UND WOHNUNGSWESEN (BMVBS): Internetseite: www.stadtumbau-ost.info

DEUTSCHE KREDITBANK AG [Hrsg.] (2004): Perspektiven des Wohnungsmarktes in Ostdeutschland. Eine aktuelle Überprüfung der Ergebnisse aus dem Jahre 2000. Berlin.

DÖHNE, H.-J. & M. KRAUTZBERGER (2001): „Stadtentwicklung der Zukunft.“ In: Henning Walcha [Hrsg.]: Diskurs kommunal: Wissen schaffen Zukunft gestalten. S. 61.

EBENRETT, H. et. al. (2003): „Verlust von Humankapital in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit“. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 6-7, S.25-31.

EFFENBERGER, K.-H. & C. DEILMANN (2004): Sachsen 2050 – Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Wohnungsmarkt. IÖR Texte, Bd. 145, Dresden.

ELTGES, M. & G. LACKMANN: Städtebauförderung zwischen Wachstums- und Ausgleichsziel. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. Nr. 10/11, S. 687-694.

FRANZ, P. (2003) : Implementierungsprobleme des Programms „Stadtumbau Ost“. In: HUTTER, G.; IWANOW, I.; MÜLLER, B. [Hrsg.]: Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen. IÖR Schriften, Bd. 41. Dresden. S. 173-185.

FRANZ, P. (2004) : Wechselwirkungen zwischen Bevölkerungsrückgang und regionaler Ökonomie - Konsequenzen für den Stadtumbauprozess. In: vhw Forum Wohneigentum - Zeitschrift für Wohneigentum in der Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft. S. 84-88.

FUHRICH, M. (2003): Stadt retour. Dimensionen und Visionen der "schlanken Stadt". In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 10/11, S. 589-604.

GANS, P. (2001): Regionale Unterschiede der Geburtenhäufigkeit. In: Institut für Länderkunde Leipzig [Hrsg.]: Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland: Bevölkerung, Bd. 4. Heidelberg. S.94-95.

GANS, P. u. F.-J. KEMPER (2001): Bevölkerung in Deutschland – eine Einführung. In: Institut für Länderkunde Leipzig [Hrsg.]: Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland: Bevölkerung, Bd. 4. Heidelberg. S.12-25.

GATZWEILER, H.-P. (2003): Kleinstädte in Deutschland – Zwischen Wachstum und Schrumpfung. In: Institut für Entwicklungsforschung im Ländlichen Raum [Hrsg.]: 16. Heiligenstädter Gespräche. Kleinstädte im ländlichen Raum – Auslaufmodell oder zukunftssträchtiger Siedlungstyp? S. 2-13.

GATZWEILER, H. & MEYER, K. & A. MILBERT (2003): Schrumpfende Städte in Deutschland? Fakten und Trends. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 10/11, S. 557-574.

GÖSCHEL, A. (2003): Stadtumbau. Zur Zukunft schrumpfender Städte vor allem in den neuen Bundesländern. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 10/11, S. 605-616.

HANNEMANN, C. (2003): Schrumpfende Städte in Ostdeutschland – Ursachen und Folgen einer Stadtentwicklung ohne Wirtschaftswachstum. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd.28, S.16-24.

HERFERT, G. (1998): Stadt-Umland-Wanderung in den 90er Jahren. Quantitative und qualitative Strukturen in den alten und neuen Ländern. In: Informationen zur Raumentwicklung, H.11/12, S.763-776.

HERFERT, G. (2002): Desurbanisierung und Reurbanisierung – Polarisierende Raumentwicklung in der ostdeutschen Schrumpflandschaft. In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 6, H.5/6, S.334-344.

HOSCISLAWSKI, T (2004): Die Problematik des Stadtumbau Ost als Erbe der DDR-Stadtentwicklung? In: Städte im Umbruch. Nr. 1, S. 15-21 (www.schrumpfende-stadt.de/magazin.htm).

HUNGER, B. (2003): Wo steht der Stadtumbau Ost und was kann der Westen davon lernen? In: Informationen zur Raumentwicklung, H. Nr. 10/11, S. 647-656.

JURCZEK, P. u.a. (1998): Regionalwirksamkeit der Technischen Universität Chemnitz. Regionalökonomische und soziokulturelle Effekte in Südwestsachsen. Chemnitz. (= Beiträge zur Kommunal- und Regionalentwicklung, H. 38).

JURCZEK, P. (2002): Bevölkerungsentwicklung in Südwestsachsen und daraus resultierende Konsequenzen. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 3/4, S.255-263.

JUST, T. u. J. QUITZAU (2003): Ostdeutsche Bundesländer: Reindustrialisierung macht Fortschritte. Deutsche Bank Research, Nr.251.

JUST, T. (2003): Demografie lässt Immobilien wackeln. Deutsche Bank Research, Nr.283.

JUST, T. (2004): Demografische Entwicklung verschont öffentliche Infrastruktur nicht. Deutsche Bank Research, Nr.294.

KEIM, K.-D. [Hrsg.] (2001): Regenerierung schrumpfender Städte - Beiträge zur Umbaudebatte in Ostdeutschland. (= Regio Transfer 1). Erkner.

KÖPPEN, B. (2003a): Die Entwicklung der Haushalte in Sachsen - Ergebnis demographischer Wandlungserscheinungen und veränderter Wohntrends. Chemnitz. (= Kommunal- und regionalwissenschaftliche Arbeiten Online, Nr.7).

KÖPPEN, B. (2003b): Räumliche Dimensionen der Bevölkerungsentwicklung Deutschlands und deren Auswirkungen auf regionaler Ebene. In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung [Hrsg.]: Jahrbuch des Föderalismus 2003. Baden-Baden. S.119-130.

KRAUTZBERGER, M (2001): „Wohnungsleerstand und Rückbau: die ostdeutsche Stadtentwicklung“. In: Österreichisches Institut für Raumplanung [Hrsg.]: RAUM 2001 (H. 44), S.40.

KRAUTZBERGER, M. (2001): Stadtumbau Ost. Manuskript

KRAUTZBERGER, M (2002): „Strategien und neue Leitbilder auf Bundesebene“. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung [Hrsg.]: Schrumpfende Städtefordern neue Strategien für die Stadtentwicklung. S.98.

LÜTKE-DALDRUP, E. (2001): Die perforierte Stadt. Eine Versuchsanordnung. In: Stadtbauwelt, Nr.150, S.40-45.

NUSSL, H. u. D. RINK (2003): Urban sprawl and post-socialist transformation. The case of Leipzig (Germany). UFZ-Bericht Nr.4. Leipzig.

PAHL-WEBER, E. (2003): Städte der Zukunft. Bausteine für den Umbau der Stadt. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. Nr. 10/11, S. 617-634.

REUTHER, I. (2003): Learning from the East? Über die Suche nach Leitbildern zum Stadtumbau. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 10/11, S. 575-588.

SAILER-FLIEGE, U. (1998): Die Suburbanisierung der Bevölkerung als Element raumstruktureller Dynamik in Mittelthüringen. In: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, Jg. 42, H.2, S.97-116.

STATISTISCHES BUNDESAMT [Hrsg.] (2003): Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahr 2050. Ergebnisse der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.

STATISTISCHES BUNDESAMT [Hrsg.] (2002): Datenreport 2002. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bonn.

STATISTISCHES BUNDESAMT [Hrsg.] (2004): Datenreport 2004. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bonn.

WALTERSBACHER, M. (2004): Konsequenzen aktueller Entwicklungen bei den Haushalten für den Wohnungsneubau in den alten Ländern. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 3/4, S. 187-198.

WIEST, K & A. HILL (2004): Segregation und Gentrification in der schrumpfenden Stadt? In: Städte im Umbruch. Nr. 1, S. 62-66 (www.schrumpfende-stadt.de/magazin.htm).

Die Autoren

Dr. Peter Jurczek ist Inhaber der Professur für Sozial- und Wirtschaftsgeographie an der Technischen Universität Chemnitz.

Dr. Bernhard Köppen ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Professur für Sozial- und Wirtschaftsgeographie an der Technischen Universität Chemnitz.

Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung

Ronny Heine

Koordinator Neue Länder

Hauptabteilung Politik und Beratung

Telefon: 030/269 96-371

E-Mail: ronny.heine@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin